



3 1761 11650206 3



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116502063>

1
67
59

167

Government
Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Tuesday, November 1, 1994

Chairman: Paul Zed

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 14

Le mardi 1^{er} novembre 1994

Président: Paul Zed

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le*

**Bill C-43, An Act to amend
the Lobbyists Registration Act
and to make related
amendments to other Acts**

of the Standing Committee on Industry

**Projet de loi C-43,
Loi modifiant la Loi sur
l'enregistrement des lobbyistes
et d'autres lois en conséquence**

du Comité permanent de l'industrie

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



SUB-COMMITTEE ON BILL C-43 OF THE STANDING
COMMITTEE ON INDUSTRY

Chairman: Paul Zed

Members

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri—(7)

(Quorum 4)

Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-43 DU COMITÉ
PERMANENT DE L'INDUSTRIE

Président: Paul Zed

Membres

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Sous-comité

Robert Normand

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada, Ottawa,
Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa,
Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 1, 1994
(15)

[Text]

The Sub-committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met at 3:35 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Tony Valeri, Paul Zed.

Acting Members present: Bill Gilmour for Ken Epp; Tony Ianno for Dennis Mills and Julian Reed for Alex Shepherd.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn, Research Officer.

Witnesses: From Grainger & Associates: Brian Grainger. *From McMaster University:* Professor Michael Atkinson, Department of Political Sciences. *From «Pierre Morin Conseils liée»:* Pierre Morin.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994 (*See Minutes of Proceedings and Evidence, of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

Brian Grainger and Michael Atkinson made opening statements and answered questions.

At 4:50 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:55 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Pierre Morin made an opening statement and answered questions.

At 5:35 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1^{er} NOVEMBRE 1994
(15)

[Traduction]

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie chargé d'étudier le projet de loi C-43, se réunit à 15 h 35, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Paul Zed (président).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellehumeur, Tony Valeri et Paul Zed.

Membres suppléants présents: Bill Gilmour remplace Ken Epp; Tony Ianno remplace Dennis Mills; Julian Reed remplace Alex Shepherd.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn, attaché de recherche.

Témoins: De «Grainger & Associates»: Brian Grainger. *De l'Université McMaster:* Professeur Michael Atkinson, Département des sciences politiques. *De Pierre Morin Conseils liée:* Pierre Morin.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994 (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1*).

Brian Grainger et Michael Atkinson font un exposé liminaire et répondent aux questions.

À 16 h 50, la séance est suspendue.

À 16 h 55, la séance reprend.

Pierre Morin fait un exposé liminaire et répond aux questions.

À 15 h 35, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Sous-comité

Robert Normand

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, November 1, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 1^{er} novembre 1994

• 1535

The Chairman: I now call the meeting to order. We're resuming a discussion of Bill C-43, an act to amend the Lobbyists Registration Act.

Today, ladies and gentlemen, I'm very pleased to inform you that we have two gentlemen: Mr. Brian Grainger from Grainger & Associates, and Professor Michael Atkinson from the Department of Political Science, McMaster University.

Welcome, gentlemen. I understand that you, Mr. Grainger, are going to begin with a very short presentation, followed by Professor Atkinson. I'll then invite my colleagues to begin questioning. Please proceed.

Mr. Brian Grainger (Grainger & Associates): Good afternoon, Mr. Chairman. I'm very pleased to have this opportunity to speak with you.

As you mentioned, my name is Brian Grainger, and I'm one of the few organizations in Canada that does workplace ethics consulting. It is in that regard that I look forward to exchanging views with members of the committee today.

To keep the oral presentation short, I'm going to simply highlight from the remarks I presented in writing earlier to members of the committee.

I might suggest at the very beginning that it seems to me there are three things this act should do, which the members are obviously hard at work attempting to deal with. Those are the type of codes or behaviour that are needed or expected, a registration and monitoring system to keep things in the right process, and finally the follow-up and implementation strategies within this industry, and perhaps further than this industry, and in the public service.

First of all, on the matter of codes, in the work I've done over the last number of years right across Canada, in the States, and in Europe, it has been my experience that there are two elements in the business of codes and providing frameworks, if you will, for the behaviour of all, whether in this industry or other places. Those are that we need to know on what basis or premise the code or behaviour is to be structured or built, in other words, the reason why, and secondly, whether the code is essentially integrity-based or compliance-based in nature. I'll come back to this in a moment.

What I tried to illustrate in the material I sent to the committee is that by and large whatever the profession, whatever the activity, it is very critical, whether it's lobbyists or anybody else, that we look at it on the basis of where ethical values come from. They are normally guided by personal and professional development. No matter what code is superimposed upon it, what organizational framework—lobbyist or otherwise—is put upon it, whether the ethics counsellor—in this case for

Le président: La séance est ouverte. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Mesdames et messieurs, je suis très heureux de vous informer que nous accueillons aujourd'hui deux témoins: MM. Brian Grainger de Grainger & Associates et Michael Atkinson, professeur de la Faculté des sciences politiques de l'Université McMaster.

Bienvenue, messieurs. On me dit, monsieur Grainger, que c'est vous qui commencerez et que vous ferez une très brève déclaration préliminaire. Après la déclaration de M. Atkinson, j'ouvrirai la période des questions. Je vous invite à commencer.

M. Brian Grainger (Grainger & Associates): Bonjour, monsieur le président. Je suis très heureux d'avoir l'occasion de témoigner devant le Comité aujourd'hui.

Comme vous le disiez, je m'appelle Brian Grainger, et mon cabinet compte parmi les rares du Canada à offrir des services de conseils en déontologie. Voilà ce qui m'amène à présenter mes vues au Comité aujourd'hui, ce dont je me réjouis.

Pour éviter que ma présentation ne soit trop longue, je me contenterai de faire ressortir les points saillants du mémoire que j'ai fait parvenir au Comité.

J'aimerais souligner d'entrée de jeu que le projet de loi devrait viser, à mon avis, trois objectifs, objectifs que les membres du Comité ont manifestement fait leur. Il s'agit d'abord de choisir le type de code de déontologie qui réponde aux besoins, de mettre sur pied un système d'enregistrement et de surveillance des activités de lobbying et enfin d'adopter des stratégies permettant d'assurer un suivi et d'évaluer l'efficacité des mesures prises pour réglementer les activités de notre secteur, et peut-être même d'autres secteurs, notamment la fonction publique.

L'expérience que j'ai acquise au fil des ans au Canada, aux États-Unis et en Europe me permet de conclure que deux éléments entrent en ligne de compte dans le choix du code de déontologie et du cadre de référence régissant les activités professionnelles de toutes personnes qu'elles appartiennent ou non à ce secteur. Le premier a trait à la nécessité de savoir sur quelle base ou quelle prémisses repose le code de déontologie, autrement dit sa raison d'être, et le second, tient à la nature même du code puisque celui peut-être fondé soit sur l'intégrité personnelle, soit sur des mécanismes d'observation. Je reviendrai là-dessus dans un moment.

Dans le document que j'ai fait parvenir au Comité, j'ai tenté de démontrer que, peu importe la profession ou l'activité dont il est question, dans le cas des lobbyistes comme dans le cas de n'importe qui d'autres, il convient avant d'établir, si le comportement observé reflète certaines valeurs morales et s'il découle, comme on peut s'y attendre, d'un développement personnel et professionnel. Peu importe le code retenu ou le type de structure choisie pour réglementer les activités des

[Texte]

the federal government—has another screen through which they can look, it is still a question of the personal and professional approach to ethics that in the end in my experience will govern the behaviour of the individuals under whatever circumstances they may encounter, be it in government, industry, or wherever.

The types of codes of course are very important. Essentially, if you look at any code in any structure or guidelines for behaviour out there today, industry or public service, they come down to two approaches: either they are integrity-based, relying more on individual integrity and some informal code, written or otherwise, or they're compliance-based, relying more on external pressure and sanctions and looking towards some kind of formal written code.

In order to understand the distinction, it is useful to recall the objective of these many codes that are out there. A code of ethics actually is a statement of values and principles. This is who we are, what we stand for, and so forth. This is very much integrity-based.

Codes of practice, often associated with professional organizations and often found in so-called conflict of interest guidelines, etc., are interpretations of organizational values and principles. They rely on guidelines for decision-making. Again, this is integrity-based. The individual is expected to comply willingly and so forth.

Lastly, there are codes of conduct, which are statements of rules for what you must or must not do, and there are many examples of them. As you may know, the United States has a 200-page code of ethics, or as it likes to call it at the federal level under the Office of Government Ethics, "the final rule". It's very compliance-based. Then there's an enforcement program of 100 public servants and 14,000 more part-time public servants trying to enforce the final rule.

Whichever of these types of codes are selected, they have to be applied to the Canadian context and the Lobbyists Registration Act. As I said earlier, they must rely on personal and professional ethical development and codes we each bring to our jobs.

At the present time there is little evidence to suggest ethical behaviour is more likely to occur only because a compliance-based code is in place. Under a compliance-based approach, the formalities are often respected but the workplace behaviour may not necessarily change. To use the common quote, people can talk the talk but they don't walk the walk.

Compliance-based approaches can be helpful although they are more expensive to build, operate, monitor, and when required, overhaul or dismantle. More importantly, whether or not we have or choose to have an environment that is integrity

[Traduction]

lobbyistes ou d'autres professionnels—et dans le cas du gouvernement fédéral, c'est le conseiller en éthique—, ce sont les valeurs morales auxquelles on adhère sur les plan personnel et professionnel qui guident le comportement d'une personne en toutes circonstances sans égard au fait qu'elle oeuvre au sein du gouvernement ou de l'industrie privée.

La nature même du code de déontologie envisagé importe évidemment beaucoup. Qu'il s'applique au secteur privé ou au secteur public, tous les codes de déontologie se rangent parmi deux types: il y a d'abord ceux qui reposent sur l'intégrité personnelle, donc sur un code informel qui peut être écrit ou non, soit sur des mécanismes d'observation, c'est-à-dire sur des pressions externes et des sanctions prévues pour obtenir l'adhésion à un code écrit formel.

Pour bien comprendre la distinction que je vient de faire, il est utile de se rappeler l'objectif que visent les différents codes de déontologie existant à l'heure actuelle. Un code de déontologie reflète habituellement des valeurs et des principes. C'est l'expression de ce que nous sommes et de ce à quoi nous tenons. Ce type de code est essentiellement fondé sur l'intégrité personnelle.

Les codes de déontologie auxquels se conforment certaines associations professionnelles et qui intègrent souvent des lignes directrices en matière de conflit d'intérêt, sont le reflet des valeurs et des principes qui définissent l'objectif d'une organisation. Ce type de code repose sur des lignes directrices qui guident la prise de décisions. Il s'agit encore une fois d'un code fondé sur l'intégrité personnelle. On s'attend à ce que la personne l'observe volontairement.

• 1540

Enfin, il existe des codes de déontologie, dont je pourrais vous donner de nombreux exemples, qui énoncent des règles et qui précisent ce qu'une personne doit faire ou ne pas faire. Comme vous le savez sans doute, l'administration fédérale américaine s'est dotée d'un code de déontologie de 200 pages. C'est le Office of Government Ethics qui est chargé de son application et c'est ce bureau qui a le dernier mot en la matière. Ce code est essentiellement fondé sur l'observation. Cent fonctionnaires à temps plein et 14 000 fonctionnaires à temps partiel sont d'ailleurs chargés de surveiller sa mise en oeuvre.

Quel que soit le type de code choisi, il faudra qu'il s'adapte au contexte canadien ainsi qu'à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Comme je l'ai dit plus tôt, tous les codes doivent se fonder sur les valeurs morales qui guident nos comportements sur les plans personnel et professionnel.

À l'heure actuelle, rien ne prouve vraiment qu'un code fondé sur l'observation soit le seul type de code susceptible d'amener les gens à adopter un comportement respectueux de l'éthique. Lorsque ce type de code existe, on en respecte souvent les aspects techniques, mais cela ne signifie pas nécessairement que les comportements changent. En effet, les gens ne font pas nécessairement ce qu'ils prêchent.

Les codes fondés sur l'observation peuvent être utiles bien qu'il soit plus coûteux de les concevoir, de les mettre en oeuvre, d'en assurer le suivi et, au besoin, de les refondre ou de les supprimer. Ce qui est encore plus important, c'est que nous

[Text]

based, or based on personal and professional ethical compliance versus compliance in the sense of pressure and sanctions, what really makes the difference in the workplace in the places I have observed across North America and Europe, is follow-up and to some extent reinforcement.

You need to have some way of following up. There have to be workshops, training, and programs to give people opportunities to address, think and talk about their ethical behaviour. It is not simply useful to have guidelines of any kind without bringing people up to speed as to how to work within those guidelines, how they apply and how they operate. This is an onerous task sometimes, but a very important one.

Whether it's the ethics counsellor or anyone else, it's very important that these opportunities for follow-up or training are put in place whenever we're talking about behaviour and codes of behaviour. This is a time we sometimes refer to as generation X. We talk in terms of how ethical beliefs and systems seem to have fallen apart.

I'm not too sure they have fallen apart, but the capacity to talk about ethics, deal with ethical problems and train around ethical issues has fallen apart. The capacity to deal with ethics after you have a guideline or set of guidelines is critical to the application of any proposal, whether it's the ethics counsellor in Canada or any other form of commission or commissioner and so forth.

In summary, I would just ask the committee to take a moment to make sure the ethics counsellor has the kinds of activities, support, follow-up, and reinforcement he will need to get the job done. Furthermore, it's important to look hard at whether or not we want to base our system on an integrity-based approach or a compliance-based approach.

There's no doubt there are many compliance-based approaches that will work or help in certain settings. But some of the most expensive ones, as I mentioned earlier, in the United States are not proving to be any more effective than those based simply on integrity and simple codes of ethics, rather than codes of conduct.

I thank you very much for your time this afternoon, Mr. Chairman, and look forward to exchanging views with members of the committee and you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Grainger. Professor Atkinson.

Professor Michael Atkinson (Department of Political Science, McMaster University): Thank you very much for the invitation. I know your committee has heard a number of people speak who focused on various details of this legislation. I'd like to take the opportunity, if I may, to speak to the principles of the bill, inasmuch as the legislation has been sent to the committee after first reading and presumably sooner or later, or perhaps it's already on course, you'll be addressing the general principles of the bill.

• 1545

When it comes to the principles, I know and I heard a lot of people talk about transparency as the key principle around which the bill is organized. On the whole, the presumption is that transparency is a good thing, while privacy or secrecy is bad. Even tier I lobbyists will agree that some transparency is useful.

[Translation]

choisissons un code fondé sur l'intégrité ou sur les valeurs personnelle et professionnelle par opposition à un code fondé sur l'observation, donc sur des pressions et des sanctions; ce qui importe le plus, comme j'ai pu le constater à différents endroits en Amérique du Nord et en Europe, ce sont les mesures de suivi et de renforcement que l'on prévoit.

En effet, il faut pouvoir assurer un suivi. Il est nécessaire d'organiser des ateliers et des programmes de formation pour permettre aux gens de réfléchir et de discuter des problèmes de déontologie. Il ne suffit pas d'édicter des lignes de conduite, il faut apprendre aux gens comment les interpréter et comment s'y conformer. C'est parfois une tâche ardue, mais qui est cependant très importante.

Que ce soit le conseiller en éthique qui le fasse ou quelqu'un d'autre, il est très important que quelqu'un veuille à assurer un suivi et à donner de la formation en matière de déontologie. On entend souvent parler aujourd'hui de la génération X. Elle serait caractérisée par un effondrement des valeurs et des systèmes moraux.

Je ne suis pas sûr que ce soit vraiment le cas, mais ce qui est certain, c'est que les gens ne discutent plus des questions morales et que ces valeurs ne sont plus enseignées. Il est essentiel de donner au conseiller en éthique ou à toute commission d'éthique la capacité de faire observer les lignes directrices qui seront adoptées dans ce domaine.

En résumé, je recommande au comité de veiller à ce que le conseiller en éthique dispose des moyens lui permettant de remplir son mandat. En outre, il convient de se demander si nous voulons un système fondé sur l'intégrité ou plutôt sur l'observation.

Il ne fait aucun doute qu'il existe de nombreux systèmes fondés sur l'observation qui pourraient être utiles. Mais ceux qui sont parmi les plus coûteux, et j'ai donné en exemple plus tôt celui des États-Unis, ne se révèlent pas plus efficaces que ceux qui sont fondés sur l'intégrité et sur de simples codes moraux plutôt que des codes de déontologie.

Je vous remercie beaucoup, monsieur le président, pour le temps que vous m'avez accordé cet après-midi, et je me réjouis maintenant de pouvoir participer à une discussion avec les membres du comité.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Grainger. Monsieur Atkinson.

M. Michael Atkinson (professeur, Faculté de sciences politiques, Université McMaster): Je vous remercie beaucoup de m'avoir invité à comparaître devant le Comité. Je sais que de nombreux témoins vous ont déjà entretenus de divers aspects du projet de loi. Si vous me le permettez, j'aimerais vous parler des principes sur lesquels repose ce projet de loi, étant donné que le projet de loi a été déposé au Comité après la première lecture, vous vous pencherez tôt ou tard sur les principes généraux du projet de loi.

Je sais que beaucoup de gens pensent que la pierre d'assise du projet de loi est la transparence. On part du principe que la transparence est une bonne chose, que la confidentialité ou le secret est une mauvaise chose. Or, même les lobbyistes de la première catégorie conviendront qu'une certaine transparence peut être utile.

[Texte]

In my mind, transparency is not, in and of itself, a terribly inspiring political objective. I would think that if we want transparency in this legislation or anywhere else, then we want it for another reason. We don't want to force people to disclose things simply for the curiosity value. At least I wouldn't imagine we would want that. We're interested in transparency because we think it will lead to other things. We want more openness because presumably we think it will promote some worthy policy objectives.

One worthy potential policy objective that could be behind transparency in driving this legislation is efficiency. If you heard any economists on this bill, then presumably you heard about efficiency. That's the goal most economists want you to focus on. Their question to you would be whether these lobbying regulations you're proposing help to reduce inefficiencies in the allocation of resources, which means public resources in this case.

Inefficiencies arise because of the inability of decision-makers to take into account all relevant costs and benefits in making allocation decisions. Lobbyists presumably help address efficiency questions or these problems of information. In this sense, they add value. So I'm sure economists would tell you that if you're going to restrict their behaviour or their presence in the system, then you're going to increase the transaction costs in the system. In that sense, this is a kind of anti-efficiency piece of legislation.

On the other hand, if you impose disclosure requirements on lobbyists, you do—I know this for sure—generate more information for other people, such as potential clients and public office holders. We know that bureaucrats and politicians do make heavy use of the registry. For them it helps to know who's talking to whom. Similarly, customers of lobbying firms use it as well because it provides an orderly market by letting customers know who is lobbying who and who is in the business. In that way, disclosure is pro-efficiency.

You have the pros and cons on the efficiency goal. If you're in favour of the legislation for efficiency reasons, then you have to address these pros and cons and find an economist who will come down cleanly on one side or the other of the efficiency argument.

I think a more compelling kind of goal for this legislation—beyond transparency—is equity. Once again, I know you had people here. I was here when Duff Conacher made a presentation on behalf of Democracy Watch and urged the equity goal on you. Regulations like the ones we're considering are defended because, presumably, we'll create a more level playing field and the gap between those who have political resources and those who have relatively few of those is somehow closed. This satisfies our natural desire in a democracy to ensure that citizens have equal access.

The problem with this legislation, as far as I can see, is that it's really not going to accomplish that. To be fair, I don't think it's intended to accomplish that.

[Traduction]

À mon avis, la transparence n'est pas en soi un objectif politique tellement édifiant. Si nous tenons tellement à la transparence dans ce projet de loi comme ailleurs, c'est pour une autre raison. Je n'ai pas l'impression que c'est par simple curiosité que nous demandons la divulgation de certains renseignements. Je ne crois pas d'ailleurs que ce serait souhaitable. Pour nous, la transparence est un moyen d'atteindre un autre objectif. C'est, croyons-nous, la façon de promouvoir des objectifs valables en matière de politiques.

L'un de ces objectifs valables pourrait être l'efficacité. Les économistes qui pourraient témoigner devant vous au sujet de ce projet de loi insisteront sans doute sur l'efficacité. C'est l'objectif sur lequel la plupart des économistes veulent que vous mettiez l'accent. Ils voudront savoir si le règlement que vous proposez en ce qui touche les lobbyistes permettra de réduire les inefficacités dans la répartition des ressources et notamment des ressources publiques dans ce cas-ci.

Les inefficacités résultent de l'incapacité des décisionnaires de tenir compte de tous les coûts et avantages pertinents. On s'attendrait à ce que les lobbyistes permettent de corriger ces inefficacités ou de régler les problèmes liés au manque d'information. Ils joueraient donc un rôle utile. Je suis convaincu que les économistes vous diront que si vous réglementez leur comportement ou réduisez leur présence dans le système, vous allez accroître les coûts de fonctionnement de celui-ci. Voilà pourquoi on pourrait dire que ce projet de loi va à l'encontre de l'objectif d'efficacité.

Par ailleurs, si vous imposez des exigences en matière de divulgation aux lobbyistes, vous vous trouvez à générer—et c'est un fait—plus d'informations pour d'autres gens comme les clients éventuels et les titulaires de charge publique. Nous savons que les fonctionnaires et les élus ont souvent recours au registre. Cela leur permet de savoir qui parle à qui. De la même façon, les clients des maisons de lobbying y ont aussi recours parce qu'elles peuvent également savoir qui fait du lobbying et auprès de qui. Voilà pourquoi on pourrait dire que les exigences en matière de divulgation favorisent le principe de l'efficacité.

L'efficacité présente des avantages et des inconvénients. Si vous êtes favorable au projet de loi pour des raisons d'efficacité, il vous faut en évaluer les avantages et les inconvénients et trouver un économiste qui se prononcera clairement en faveur d'un côté ou de l'autre du raisonnement.

Au-delà de la transparence, je crois que ce projet de loi devrait viser un objectif encore plus élevé, celui de l'équité. Je sais que d'autres témoins vous ont déjà parlé de ce principe. J'assistais à la séance lorsque Duff Conacher vous a incité à adopter cet objectif au nom de Democracy Watch. Certains réclament une réglementation comme celle qu'on envisage sans doute parce qu'ils croient qu'elle créera des conditions égales pour tous et réduira l'écart entre ceux qui jouissent d'un appui politique et ceux qui n'en ont pas. C'est normal, parce que dans une démocratie, on souhaite que tous les citoyens soient sur un pied d'égalité.

Or, je ne pense pas que ce projet de loi puisse permettre d'atteindre cet objectif. Je ne crois d'ailleurs pas que c'est de toute façon l'objectif visé.

[Text]

Creating a more transparent political process does not, in and of itself, empower citizens. It doesn't make it easier for groups, with very few resources, to organize. We know that ordinary citizens make almost no use of the registry. Even if they did, it's far from clear how the information obtained would help them overcome the inequalities in political power and difficulties in organizing diffused interests. In that sense, the equity goal isn't terribly well served by this legislation. As I said, I don't really think that's intended, at least not in that sense.

There is another way, however, of thinking of the equity provisions and defending the transparency portion of the legislation. We can argue that imposing a burden of disclosure on lobbyists explicitly acknowledges that citizens in a democracy have an interest in procedural fairness. Even though this legislation cannot really enhance their ability to participate directly in the democratic process, it does recognize that citizens have an interest in what public business is discussed in their absence.

Before 1988, before there was any legislation at all, it might have been plausibly inferred that what went on behind closed doors between lobbyists and politicians and bureaucrats was really no one else's business but that of the lobbyist, the politician and the bureaucrat. The introduction of disclosure provisions in 1988, even disclosure provisions that a lot of people regard as toothless, have had the symbolic effect of introducing the citizen into the process. The citizen's interest is in the room somewhere, even if the citizen isn't there and even if the citizen cannot reasonably participate.

The legislation also recognizes the citizens' interest by providing them with additional reasons to trust their government. As I indicated in the material I circulated, citizens definitely want to trust their government. On their own, very few people have the energy, the interest or the ability to organize to persuade government or to protect themselves from government. Moreover, people are aware that concentrated interests, corporations, provincial governments, universities and so on have the very capacity that ordinary citizens lack. Under the circumstances, trust is the most efficient way for citizens to ensure that their interests are reflected in public policy. But you must give citizens a reason for trusting. Giving them opportunities to participate in policy may increase their level of trust, but a much more effective way to do it is to invest in procedural fairness. Transparency provisions like the ones you're looking at constitute that kind of investment.

None of this tells you exactly how to amend or change the legislation before you. The disclosure provisions, as far as they go, do provide the assurance people are looking for, but in my opinion there still remain problems in the areas of sanctions and compliance, which we can talk about.

[Translation]

Le fait de créer un processus politique plus transparent n'est pas en soi le moyen de donner au citoyen plus de pouvoir. Ce n'est pas non plus le moyen qui permet au groupe qui dispose de très peu de ressources de s'organiser plus facilement. Nous savons que les simples citoyens ne consultent presque jamais le registre. Même s'ils le faisaient, on voit mal comment l'information qu'ils obtiendraient leur permettrait d'accroître leur influence politique ou de mieux défendre leurs intérêts. Voilà pourquoi on ne peut pas vraiment dire que ce projet de loi permet vraiment d'atteindre l'objectif de l'équité. Comme je l'ai dit, je ne pense d'ailleurs pas que c'est l'objectif que vise le projet de loi.

Il y a, cependant, une autre façon de justifier les dispositions touchant l'équité et la transparence dans le projet de loi. On peut en effet soutenir que le fait d'imposer des exigences de divulgation aux lobbyistes revient à reconnaître explicitement le fait que dans un régime démocratique, il est dans l'intérêt des citoyens que la procédure soit juste. Même si ce projet de loi ne leur permet pas vraiment de participer plus directement au processus démocratique, il reconnaît à tout le moins le fait que les affaires publiques dont on discute en leur absence les touchent.

• 1550

Avant 1988, soit avant l'adoption d'une Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, on aurait pu assez logiquement soutenir que ce qui se passait derrière des portes closes entre lobbyistes, élus et fonctionnaires ne concernait que les parties visées. Depuis 1988, les dispositions touchant la divulgation, qu'un grand nombre de personnes considèrent cependant comme étant très peu efficaces, ont eu pour conséquence symbolique de faire intervenir le citoyen dans le processus. Il n'est plus question d'oublier l'intérêt du citoyen même si celui-ci n'est pas présent aux discussions et même s'il ne peut pas vraisemblablement y participer.

Le projet de loi tient aussi compte de l'intérêt des citoyens en leur donnant d'autres raisons de faire confiance à leur gouvernement. Comme je l'ai fait remarquer dans le mémoire que j'ai remis au Comité, les citoyens veulent à tout prix faire confiance à leur gouvernement. Très peu de gens ont l'énergie, l'intérêt ou la capacité de s'organiser eux-mêmes pour imposer leurs points de vue au gouvernement ou pour se protéger de celui-ci. Or, la plupart des gens savent bien que les groupes d'intérêts, les sociétés, les gouvernements provinciaux et les universités notamment sont, pour leur part, tout à fait en mesure de le faire. Dans ces circonstances, c'est en faisant confiance à leur gouvernement que les citoyens peuvent le plus sûrement s'assurer que la politique publique reflète leurs intérêts. Il faut cependant donner aux citoyens une raison de faire confiance à leur gouvernement. Le fait de leur donner l'occasion de participer à l'élaboration des politiques peut accroître leur niveau de confiance dans les instances publiques, mais le véritable moyen d'atteindre cet objectif, est de favoriser l'adoption d'une procédure juste. C'est exactement ce que visent les dispositions touchant la transparence qui sont envisagées dans le projet de loi.

Rien de tout cela ne vous renseigne sur ce qu'il convient de modifier dans le projet de loi dont vous êtes saisis. Les dispositions touchant la divulgation représentent la garantie dont les gens ont besoin, mais à mon avis les dispositions touchant les sanctions et l'observation présentent des lacunes.

[Texte]

Notice, however, that one conclusion I think you can draw from this is that the argument that we don't have to disclose because everyone in this policy community here in Ottawa already knows who I am, who I represent, what interests lie behind me, and what political affiliations I have carries very little weight in the context that I'm presenting here. It's not really relevant whether other people in this policy community here in Ottawa know anything.

Finally, the logic of the argument about citizens' interest does not end with the regulation of lobbyists. While I can't endorse all of the recommendations that Democracy Watch pressed upon you, I do think that Democracy Watch is correct in urging you to keep in mind the complete context of government ethics enforcement.

If you agree with the argument I've just presented about procedural fairness as the key justification for this legislation, then you can't really insist on transparency for lobbyists without providing some transparency yourself. If transparency elevates the role of citizens in the democratic process, you can't really exempt yourselves—I'm talking now about yourselves as members of Parliament—from the same logic. Even if this legislation doesn't pass, there will still be, at the end of the day, a regulatory regime covering lobbyists, and while it may be imperfect in many ways, lobbyists will still have to register and so on.

Similarly, there is at present a regulatory regime covering ministers and senior public servants, and while it may have been amended this morning and it may still be imperfect, no one is arguing we should get rid of it. At the moment, the principal gap in the regulation of integrity in government lies with senators and MPs. They have virtually no disclosure requirements, and it is entirely unclear what measures individual members have taken to ensure that their private interests do not interfere with the interests that all citizens have in procedural fairness.

Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Professor Atkinson.

Mr. Bellehumeur, do you want to lead us off today, please?

M. Bellehumeur (Berthier—Montcalm): Si j'ai bien compris les deux interventions que vous avez faites, vous en arrivez à la conclusion que l'objectif premier du projet de loi C-43 est de mettre de la transparence dans les relations entre le gouvernement et les groupes de lobbyists. La réponse est oui.

Si on se replace un peu en rétrospective dans l'affaire Pearson, que tout le monde connaît, et si on regarde un peu l'actualité et ce qui se passe avec l'affaire Dupuy, on voit que le rôle du conseiller à l'éthique peut être très important.

Je voudrais vous entendre de façon beaucoup plus précise, bien que vous parliez un peu du rôle du conseiller à l'éthique, sur les deux cas qu'on connaît, l'affaire Pearson et l'affaire Dupuy. Dans le deuxième cas, il s'agit d'un ministre et vous savez un peu ce qui s'est passé. Que pourrait faire le conseiller à l'éthique dans ces circonstances-là? Le premier intervenant pourrait peut-être commencer.

[Traduction]

Je crois, cependant, que vous pouvez notamment conclure de tout ce que je viens de vous dire, que le raisonnement selon lequel il n'y a vraiment rien à divulguer étant donné que tout le monde à Ottawa sait déjà qui je suis, qui je représente, les intérêts que je défends ainsi que mes appuis politiques, ne tient pas. Ce que savent à cet égard les gens du milieu à Ottawa importe peu.

Enfin, la protection des intérêts des citoyens ne se limite pas à l'enregistrement des lobbyists. Si je n'appuie pas toutes les recommandations qui vous ont été faites par *Democracy Watch*, je crois cependant que cet organisme avait raison de vous demander de tenir compte du contexte global dans lequel se situe la question de l'observation d'un code de déontologie au sein du gouvernement.

Si vous convenez avec moi que l'objectif principal de ce projet de loi est d'assurer une procédure juste, vous ne pouvez pas vraiment insister pour que la transparence s'applique aux lobbyists sans qu'elle s'applique aussi à vous. Si c'est la transparence qui permet au citoyen de vraiment jouer son rôle dans le processus démocratique, les élus doivent aussi faire de la transparence leur credo. Même si ce projet de loi n'était pas adopté, il existera toujours un régime réglementaire auquel devront se plier les lobbyists, régime qui n'est pas parfait à plusieurs égards, mais en vertu desquels ceux-ci doivent s'enregistrer.

De la même façon, il existe à l'heure actuelle un régime réglementaire qui s'applique aux ministres et aux hauts-fonctionnaires et même s'il n'est pas parfait et qu'il a peut-être même été modifié ce matin, personne ne propose qu'on s'en débarrasse. À l'heure actuelle, seuls les sénateurs et les députés semblent exclus. On ne leur impose presque pas d'exigences en matière de divulgation et on ne sait toujours pas vraiment les mesures qu'ont pris les députés et les sénateurs pour s'assurer que leurs intérêts privés ne prennent pas sur l'intérêt des citoyens qui est que la procédure soit juste.

Je vous remercie.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Atkinson.

Monsieur Bellehumeur, c'est à vous de poser la première question.

Mr. Bellehumeur (Berthier—Montcalm): If I've understood you both well, you conclude that the main purpose of Bill C-43 is to insure transparency in dealings between the government and lobbyists. That is the case.

When you take into account what has happened in the Pearson Airport case which is known to everyone and considering what is happening in the Dupuy case, it is obvious that the ethics counsellor can play a very important role.

I would like you to tell us precisely what could be the role of the ethics counsellor in the two cases that I have mentioned, the Pearson case and the Dupuy case. In the second case, there is a minister involved and you know what has happened. What could the ethics counsellor do in such a case? Maybe our first witness could answer first.

[Text]

[Translation]

• 1555

Mr. Grainger: I'm very encouraged by the Prime Minister's reference to the ethics counsellor now being the place where the ministers can take a question in terms of administrative tribunals. I think one of the things we could do, and it's what I suggested in terms of the education and so forth... I believe we need a place where there is second sober thought. It is not that Mr. Wilson, in this case, will always be the only mentor or coach or specialist in this area. As I said, we all have a package in ourselves. But secondly, it's a place where someone can go and ask a question and get a kind of sounding board going before the decision is made, and, may I be so bold, before perhaps a letter is sent.

It is that opportunity for a second sober thought and what you're describing as a transparent situation where you can perhaps have what I call this education or follow-up. Mr. Wilson, in this case, could say to the individual he's not too sure that's the only way to deal with what you're trying to deal with; here are some of the likely problems you may encounter, giving the member, giving the minister if you will, whoever, that opportunity to reflect on the decision before it goes forward. I think it's essential that the ethics counsellor play that role. Unless I'm mistaken, the Prime Minister himself and others are now perhaps seeing even more the value of that role over the last little while.

Prof. Atkinson: The ethics counsellor concept is new to the Canadian Parliament, to Canadian government. I think it's new for two reasons. First of all, until the last 10 or 15 years we have not been as sensitive to the matter of the relationship between private responsibilities and public duties. It's new in a second way, because I believe the executive leadership of the government, parliamentary leadership, is naturally hesitant to appoint an officer such as an auditor general of morals. Governments, whether they be Liberal or Conservative, in the last 12 or 15 years have experienced difficulties with the Auditor General. In many respects those difficulties are natural. They're built in.

When you create an ethics counsellor and provide that ethics counsellor with a degree of independence, then naturally you are running a serious risk of building in somebody you cannot directly control. I suspect that's one of the reasons we have a situation such as the one we have now, in which for some purposes the ethics counsellor will be independent. As I understand Bill C-43, it contemplates a rather independent role for the ethics counsellor. By the same token, the present situation with Mr. Dupuy illustrates something else that's built into the system; namely, that the ethics counsellor must have a fairly close relationship with the Prime Minister and in the end must defer to the Prime Minister's judgment, because in a parliamentary system it is the Prime Minister who makes the final determination with respect to the consequences of violations, if you like, or problems with the ethics code. What we're talking about with the ethics counsellor is a naturally difficult concept or office to graft onto a parliamentary system.

M. Grainger: Je trouve très encourageant le fait que le premier ministre ait dit que les ministres pourront désormais consulter le conseiller en éthique au sujet de problèmes liés aux tribunaux administratifs. Je crois que l'une des choses qu'on pourrait faire, c'est, comme je l'ai dit, de sensibiliser les gens... Je crois qu'il nous faut un lieu où l'on réfléchit mûrement aux choses. Ce qui ne signifie pas que M. Wilson sera toujours celui auquel on s'adressera. Comme je l'ai dit, nous avons aussi un rôle à jouer. Mais le conseiller en éthique est quelqu'un dont on pourra solliciter l'avis avant de prendre une décision et peut-être même avant d'envoyer une lettre.

C'est là où cette mûre réflexion peut avoir lieu et où la transparence sera à l'ordre du jour qu'on peut mettre l'accent sur la sensibilisation des gens ou sur le suivi. M. Wilson en l'occurrence pourrait dire à la personne qui s'adresse à lui que ce n'est peut-être pas la seule façon d'atteindre l'objectif qu'il vise et lui exposer les difficultés qu'il est susceptible de rencontrer. Cela reviendrait à donner aux députés ou aux ministres ainsi qu'à qui que ce soit d'autre qui s'adresserait à lui l'occasion de réfléchir mûrement à la décision qu'il compte prendre. À mon avis, il est essentiel que le conseiller en éthique joue ce rôle. Sauf erreur, je crois que le premier ministre lui-même s'est rendu compte dernièrement de l'importance du rôle que pourrait jouer le conseiller en éthique.

M. Atkinson: Le concept d'un conseiller en éthique est une nouveauté pour le Parlement et le gouvernement canadien pour deux raisons. Premièrement, au cours des 10 ou 15 dernières années, nous n'avons pas porté suffisamment d'attention à la question du lien entre les responsabilités privées et les fonctions publiques. Deuxièmement, je crois que les dirigeants gouvernementaux et parlementaires hésitent tout naturellement à nommer un fonctionnaire qui serait en quelque sorte un vérificateur général de la moralité. Au cours des 12 à 15 dernières années, les gouvernements qui se sont succédés, Libéraux comme Conservateurs, n'ont pas toujours apprécié les observations que leur a faites le vérificateur général. C'est assez naturel à plusieurs égards. Le contraire eût été surprenant.

Lorsqu'on nomme un conseiller en éthique auquel on confère une certaine indépendance, on risque tout naturellement que cette personne échappe à tout contrôle direct. Je suis sûr que c'est la raison pour laquelle on a choisi de nommer un conseiller en éthique qui soit indépendant. Si je ne m'abuse, le projet de loi C-43 confirme l'indépendance du conseiller en éthique. Le cas de M. Dupuy illustre un autre aspect du système, à savoir que le conseiller en éthique doit entretenir une relation suffisamment étroite avec le premier ministre auquel il doit s'en remettre pour la décision finale, comme c'est prévu au régime parlementaire, quant aux conséquences d'une violation du code de déontologie. Le concept du conseiller en éthique est un concept qui se concilie mal avec un régime parlementaire.

[Texte]

I know I haven't directly answered your question. I suppose in the context of the legislation I should add that I'm not displeased with the independence contemplated for the ethics counsellor in drafting up the code and helping to enforce the code at least by making evaluations of lobbyist activities. The question, as I understood it, asked more broadly about the ethics counsellor. I think that's reasonable enough, because any weakness in the ethics counsellor's office will reflect on the ethics counsellor's role writ large. You need to get the ethics counsellor as an idea right, or else his or her role in this legislation will become problematic.

• 1600

M. Bellehumeur: Vous avez répondu en très grande partie à ma question. Vous avez même devancé ma deuxième question lorsque vous avez dit que le conseiller à l'éthique, selon vous, était très indépendant par rapport au Premier ministre.

Je ne sais pas si on a regardé le projet de loi C-43 de la même façon mais je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous en ce qui a trait à l'indépendance du conseiller. Je trouve que la marge de manoeuvre ou d'autonomie entre le conseiller à l'éthique, telle qu'elle est décrite actuellement dans le projet de loi C-43, et la réalité, sont deux choses différentes, en tout cas, en ce qui a trait à l'objectif de transparence qu'on recherche.

Je sais bien que cela ne touche pas directement les lobbyistes, mais je pense qu'on a mis des paroles dans la bouche du conseiller à l'éthique dans l'affaire de M. Dupuy. Ne croyez-vous pas que, dans l'état actuel du projet de loi C-43, quelle que soit l'enquête que mènera le conseiller, quelle que soit sa décision, ce sera le Premier ministre qui prendra définitivement la décision ultime? Ne croyez-vous pas que l'objectif qui est recherché par le projet de loi C-43, compte tenu de la dynamique qui va se jouer entre le conseiller à l'éthique et le Premier ministre, ne sera pas atteint?

Prof. Atkinson: I believe there's little reason to be concerned that the prime minister would not respect and follow the advice of the ethics counsellor with respect to violations of a code of conduct as it covers lobbyists. I can't off the top of my head conceive of a situation in which a prime minister would feel sufficiently moved, or his or her government might be sufficiently compromised, by such a report. Indeed, on the contrary, the very existence of the ethics counsellor is intended to relieve the Prime Minister under these circumstances of trying to make a judgment on the part of him or herself.

So when it comes to the Lobbyists Registration Act and the contemplated code of conduct, frankly, I do not have too much concern for the ethics counsellor's independence because, as I say, I can't imagine why a prime minister would want to become involved in such a matter.

The danger here is that activities of the ethics counsellor over here in another area may very well affect his or her perceived independence, perceived capacity to act independently over here, in the area of the Lobbyists Registration Act, and that I think is a much more likely problem to arise.

What you need in an ethics counsellor, naturally, is somebody, as I mentioned before, who people trust, not just the Prime Minister. We can understand why the prime minister would wish to trust his ethics counsellor, but other people have

[Traduction]

Je sais que je n'ai pas directement répondu à votre question. J'ajouterai que je suis assez heureux que le projet de loi reconnaisse l'indépendance du conseiller en éthique pour ce qui est de la rédaction du code et de son implication en lui permettant à tout le moins d'évaluer les activités des lobbyistes. Si je ne m'abuse, vous me posiez cependant une question plus général sur le conseiller en éthique. Toute erreur commise dans l'établissement de son mandat compromettra évidemment le rôle qu'il pourra jouer. Il faut viser juste en ce qui touche le conseiller en éthique, car c'est son efficacité qui en dépend.

Mr. Bellehumeur: You have on the whole answered my question. You have even anticipated my second question when you said that the ethics counsellor should be very independent from the Prime Minister.

I do not know if we understand Bill C-43 in the same way, but I don't totally agree with you that it grants a lot of independence to the ethics counsellor. I believe that there is a gap between the independence given to the ethics counsellor in Bill C-43 and reality, at least as far as transparency is concerned.

I know this does not directly concern lobbyists, but I think people have been making the ethics counsellor say things in the Dupuy case. Do you not agree that given what is now said in Bill C-43, whatever the inquiry made by the counsellor and whatever his decision is, the final decision will rest with the Prime Minister? In that case, taking into account the relationship between the ethics counsellor and the Prime Minister, do you not think that Bill C-43 will not fulfill its aim?

M. Atkinson: Je crois qu'il n'y a pas vraiment de raison de craindre que le premier ministre ne tienne pas compte de l'avis de son conseiller en éthique relativement aux violations du code de déontologie s'appliquant aux lobbyistes. Je ne peux pas imaginer, d'un cas où le premier ministre ou son gouvernement serait suffisamment compromis par un tel rapport. Au contraire, la raison d'être du conseiller en éthique, c'est de soustraire le premier ministre à l'obligation de devoir lui-même prendre position.

En ce qui touche la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et le code de déontologie projeté, je n'ai pas vraiment d'inquiétude quant à l'indépendance du conseiller en éthique car je vois mal pourquoi un premier ministre choisirait d'intervenir lorsqu'il s'agit de décider s'il y a eu violation du code.

Le problème qui risque davantage de se poser, à mon avis, c'est que le rôle du conseiller en éthique dans un certain domaine compromet l'indépendance dont il devra faire preuve dans un autre, et notamment en ce qui a trait à l'application de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Comme je l'ai dit plus tôt, il est évidemment nécessaire qu'on nomme au poste de conseiller en éthique quelqu'un qui a la confiance des gens et pas seulement celle du premier ministre. On comprend pourquoi le premier ministre veut pouvoir avoir

[Text]

to trust the ethics counsellor as well. Indeed, you wouldn't be giving the ethics counsellor this job if you presumed there was any likelihood the ethics counsellor's office would be undermined, and yet there's every possibility that will happen, should a conflict or problem develop between the ethics counsellor, on the one hand, and the Office of the Prime Minister, on the other.

This, I believe, puts the ethics counsellor in a very difficult position, one in which, my guess is, this ethics counsellor will by and large be able to manage. But let's be clear; it is not an easy job being an ethics counsellor, independent on the one hand and for some purposes, and yet a close personal adviser of the prime minister who takes the ultimate decision, for other purposes. So in creating the ethics counsellor we have created a very difficult office, in my opinion, one I personally would not wish to jump into.

Mr. Grainger: If I might follow up on that same question, I am encouraged by two things. With the greatest of respect to the many excellent heads of parties and prime ministers to date, it is this Prime Minister who has chosen to proceed with the concept of an ethics counsellor. We could have done this 20 years ago. So the fact of the matter is, with all due respect to the many excellent chiefs of parties and everybody else for the last 25 years, some very fine human beings, I am pleased to say that at least here's an opportunity that's been taken advantage of.

• 1605

Secondly, I think your point is so very important that I must stress again the American experience. Our American colleagues under Mr. Bush and Mr. Clinton set up a \$15 million office with 100 people and 14,000 part-time ethics officers across 4.4 million public servants and public office holders. In that process, which I admire as a very wonderful initiative and a very typical initiative of our fine friends to the south, they went so far as to now have to retrench and come back because they have found they've gone too fast, too quickly, in what is essentially a question of trust, a question of ethics and trust.

In other words, I can't say our Prime Minister and our current ethics counsellor have it all right; but I can assure you the big plunge, the big push that went through the States has not been the answer either. Somewhere in between perhaps the integrity-based approach, I would argue, with good follow-up and good checking and monitoring and reinforcement or whatever. . . If that is not the Canadian way alone, it is certainly a more appropriate way. I would urge us to walk carefully in this field.

Mr. Valeri (Lincoln): I'd like to ask both Mr. Atkinson and Mr. Grainger about the lobbyist code of conduct.

We've heard from several witnesses who have said they already conform to professional codes of conduct. The lobbying industry will also be developing its own code. I was wondering whether you can both comment on the value of a lobbyist code that is to be developed by the ethics counsellor and whether you're aware of any such code in use elsewhere, and how, once the code is developed and issued, we might ensure that it can be effective.

Prof. Atkinson: In answer to your question do I know of any other ethics code for lobbyists, the answer is no. I'm pretty sure there is no such thing within Canadian jurisdictions.

[Translation]

confiance dans son conseiller en éthique, mais il n'est pas le seul qui doit pouvoir lui faire confiance. Il faut évidemment confier ce poste à quelqu'un qui est au-dessus de tout reproche et de tout conflit ou le moindre problème qui pourrait opposer le conseiller en éthique au bureau du premier ministre risquerait de compromettre la confiance qu'on lui témoigne.

À mon avis, cela place le conseiller en éthique dans une position très difficile, mais je suis convaincu que ce conseiller-ci saura se tirer d'affaires. Il faut cependant reconnaître que sa tâche n'est pas facile, car il doit maintenant son indépendance tout en demeurant un proche conseiller personnel du premier ministre à qui revient les décisions finales. À mon avis, on vient donc de créer un poste très difficile que j'hésiterais moi-même à accepter.

M. Grainger: J'aimerais poursuivre dans la même veine. Deux choses m'encouragent. Malgré tout le respect que je dois à tous les excellents chefs de parti et premier ministre que nous avons eus jusqu'ici, c'est le premier ministre actuel qui a décidé de créer le poste de conseiller en éthique. Ce poste aurait pu être créé il y a 20 ans. Je reconnais le mérite de ceux qui ont dirigé des parti politiques depuis 25 ans, et certains furent d'excellents chefs, mais il faut bien reconnaître qu'on vient tout juste de saisir l'occasion qui se présentait de nommer un conseiller en éthique.

Deuxièmement, votre remarque est si importante qu'il faut je crois rappeler encore l'expérience américaine. Nos collègues américains, sous la présidence de M. Bush et de M. Clinton ont engagé 15 millions de dollars pour créer un bureau regroupant 100 personnes et 14 000 agents d'éthique à temps partiel chargés de surveiller 4,4 millions de fonctionnaires et détenteurs de charge publique. Cette mesure qui me paraît être une initiative tout à fait admirable et typique de nos bons amis du sud, est allée si loin qu'il a fallu faire machine arrière, car les Américains se sont aperçus qu'ils étaient allés trop vite dans ce domaine qui soulève essentiellement des questions de confiance et d'éthique.

Autrement dit, je ne peux pas dire que notre Premier Ministre et notre actuel conseiller en éthique ont pris la bonne initiative, mais je peux vous assurer que ce n'est pas non plus une bonne solution de faire un grand saut, comme aux États-Unis. Je préconiserais plutôt une approche fondée sur l'intégrité complétée par un bon suivi et une vérification, ainsi que des mesures de consolidation. . . Cette approche n'est peut-être pas conforme à la tradition canadienne, mais elle est certainement plus appropriée. Je suis convaincu qu'il faut être très prudent dans ce domaine.

M. Valeri (Lincoln): Je voudrais consulter M. Atkinson et M. Grainger au sujet du code de conduite des lobbyistes.

Plusieurs témoins nous ont dit qu'ils se conforment déjà à des codes de déontologie professionnelle. Le secteur du lobbyisme a l'intention d'élaborer son propre code. Pouvez-vous tous les deux nous donner votre avis sur l'utilité d'un code des lobbyistes que doit mettre au point le conseiller en éthique et nous dire si un tel code existe ailleurs et comment on pourra s'y prendre pour faire en sorte que ce code, une fois publié, sera appliqué de manière efficace.

M. Atkinson: Vous me demandez si je connais d'autres codes d'éthique destinés au lobbyistes. La réponse est non. Je suis quasiment certain qu'il n'existe rien de tel au Canada.

[Texte]

Do I think the industry is ready to develop its own code and to engage in self-regulation? I rather doubt it.

I know you have heard from the head of GRIC, who has I believe indicated that some but by no means all of the tier one lobbyists have registered and belong to the association. In my opinion, that organization, like most of these umbrella organizations, will experience real difficulties in getting going.

The fact that some lobby organizations do have their own codes is encouraging. But in and of itself it does not, in my opinion, constitute a substitute for an industry-wide code.

Actually I think here you have an opportunity for public and private cooperation in the development of a code. Rather than allow the industry to work up its own code, which it may very well do and in the end may end up being a decent self-regulating industry, the fact is the barriers to entry in the lobbying industry are very low. It's not quite the same as being a lawyer or being a doctor. From the existence of codes in those realms, we cannot simply infer it's a matter of transferring the idea into the lobbyist sector and let it go on and do its own thing.

We're at the beginning. You have an ethics counsellor who I think has a nice role carved out for him in this area. I think the very creation of a code will enhance the role of the ethics counsellor. It will more than likely, let's hope, reduce some of what I detected to be, when I was listening to other testimony, a certain adversarial relationship between elected members of Parliament on the one hand and lobbyists on the other.

I'm in favour of the code. I'm in favour of the ethics counsellor having a very large hand in it. In that sense, I'm quite happy with that portion of the legislation.

Mr. Grainger: Professor Atkinson has pointed out in the Canadian context we don't have any precedents. That's quite true. He's also right to intimate, as he and I both know, that there isn't much elsewhere.

• 1610

I would point again to the so-called final rule of the Office of Government Ethics of the United States. It's the one where you probably heard the famous \$20 lunch comes from, the notion being that you can certainly buy a public servant for \$19.99, if that's what they mean by the final rule. That's all in the final rule; you can take a look at it. It's meant for the lobbyists as well to take some hints from as to their behaviour.

The one that's most interesting, and you might want to look at it, is Australia. In particular, in the military industrial complex, the defence industry, the government and the defence industry sat down and worked out together an appropriate set of guidelines or code to govern the behaviour of public servants and all public office holders vis-à-vis that industry, the so-called defence industry. Because it's a particularly thorny area and a thorny industry, it might serve as a point. That's the only situation I can draw your attention to. There are no precedents in France or in Great Britain we can turn to in this regard.

[Traduction]

Vous voulez savoir ensuite si je pense que le secteur du lobbyisme est prêt à élaborer son propre code et à prendre des mesures d'auto-réglementation. J'en doute beaucoup.

Lorsque le directeur de l'IRGC est venu témoigner devant votre comité, je crois qu'il a précisé que les lobbyistes de première catégorie sont loin de s'être tous enregistrés et d'appartenir à l'association. À mon avis, cette organisation, comme la plupart de ces organisations cadres, aura vraiment de la difficulté à décoller.

Il est encourageant de constater que certaines organisations de lobbyistes ont déjà leur propre code. Mais, à mon avis, cela ne saurait remplacer un code qui s'appliquerait à l'ensemble du secteur.

Je crois même que l'occasion est trop belle de faire participer conjointement le secteur privé et le secteur public à l'élaboration d'un code, au lieu de laisser le secteur des lobbyistes établir son propre code. Il se peut fort bien d'ailleurs que le lobbyistes établissent leur propre code et finissent par s'auto-réglementer de manière tout à fait adéquate, mais il n'en reste pas moins qu'il est extrêmement facile de devenir lobbyiste. Ce n'est pas la même chose que pour les avocats ou les médecins. On ne peut pas s'appuyer sur les codes de ces professions pour en déduire tout simplement qu'il suffit de laisser le secteur du lobbyistes établir son propre code.

Cela ne fait que commencer. Le conseiller en éthique existe et son rôle est tout trouvé. Je crois que la création d'un code renforcera le rôle du conseiller en éthique. Espérons que la présence du conseiller atténuera les sentiments d'hostilité que j'ai pu détecter dans les autres témoignages, entre les députés et les lobbyistes.

Je suis en faveur du code et je souhaite que le conseiller en éthique joue un rôle important dans son élaboration. En ce sens, je suis pleinement satisfait par cette partie de la loi.

M. Grainger: M. Atkinson a signalé qu'il n'existe aucun précédent dans le contexte canadien. C'est tout à fait vrai. Nous savons, lui et moi, qu'il n'existe pas grand chose ailleurs.

J'aimerais revenir encore à la règle dite «finale» de l'Office of Government Ethics des États-Unis. C'est la règle qui a donné naissance au fameux déjeuner à 20\$ dont vous avez certainement entendu parlé. Le raisonnement sur lequel s'appuie cette règle est qu'il est possible d'acheter un fonctionnaire pour 19,99\$, si c'est le sens à donner à la règle finale. Vous pouvez la consulter. Elle est également utile pour les lobbyistes qui peuvent en tirer des conclusions quant à leur comportement.

Le pays qui a le règlement le plus intéressant est sans doute l'Australie. Les représentants du complexe militaire industriel, de l'industrie de la défense et du gouvernement se sont rencontrés en vue d'établir des lignes directrices ou un code pour régir le comportement des fonctionnaires et des détenteurs de charge publique à l'égard de ce secteur, en l'occurrence l'industrie de défense. Ce code pourrait servir de référence, étant donné que c'est un domaine particulièrement délicat et que ce type d'industrie est complexe. C'est le seul exemple auquel je puisse penser. Il existe, ni en France, ni en Grande-Bretagne, aucun précédent dont nous puissions nous inspirer.

[Text]

I do support the view that something worked out with the industry is a good idea; it's better that way. I do believe the ethics counsellor has and should follow through on exactly what section 10 says and lead the process. I really believe that.

Prof. Atkinson: I'd like to add one thing. It goes to the very last point that I made in my presentation.

In the United Kingdom the disclosure provisions that apply to ordinary members of Parliament extend, to the best of my knowledge, both to members of the press gallery and to lobbyists. This is only a recent development. But you'll notice that what's happening there—and it's an imperfect system as well—is the same kind of logic that is being used to cover lobbyists is being used to cover MPs as well. While others may feel that lobbyists could reasonably disclose other things, including their contacts and many of the things contemplated in this legislation, notice that the rules cover everybody in Westminster. In that sense, it creates a sense—and I'm interested in lowering barriers between people who operate in the public sector—a better feeling, a better sense of trust and responsibility among officials, parliamentarians, lobbyists, media and so on.

I have noticed that when it comes to the media MPs and members of the media similarly find themselves at odds sometimes, especially over ethical matters, with ordinary members of Parliament naturally feeling sometimes that the media holds them to much higher standards than they would ever wish to be held to themselves.

As you consider this legislation, I'm urging you once again to consider it as part of a broader package in which MPs, senators, the media, lobbyists might all be brought under a similar kind of umbrella with similar or in some cases identical disclosure requirements. They need not be the end; you could ask for additional things for certain players that bear more directly on them. But you may want to consider in the end, not necessarily right here, but in the final analysis, a broader disclosure umbrella under which all of you can fit.

Mr. Valeri: You consider using Bill C-43 as the beginning for further expansion of what you're suggesting.

Prof. Atkinson: An example.

Mr. Valeri: There is one more point I wanted to make. The code of conduct will not be a statutory instrument. Could you just comment on whether the code should have greater legal force? Should it have the status of a statutory instrument? If so, does it provide any advantages?

Mr. Grainger: That is an excellent question. As I work in workplace ethics, I find that the issue is not the sanction or the mechanism to derive compliance. In the end, the issue is the baseline of trust in the environment, in the room, in the organization, and so forth, as described by Professor Atkinson in that kind of larger sense.

• 1615

It's not that sanctions being there don't help some of us. Some of us respond better to sanctions, to legalistic terminology. I can assure you, if you want the very best description of a legalistic, highly sanctioned approach—and again I use it with

[Translation]

Je crois que ce serait une bonne idée d'élaborer un code conçu conjointement par l'industrie et le gouvernement; ce serait la meilleure formule. Je crois que le conseiller en éthique doit continuer de s'en tenir exactement aux dispositions de l'article 10 et prendre la direction des opérations. J'en suis vraiment convaincu.

M. Atkinson: J'aimerais ajouter un détail qui se rapporte au dernier point de mon exposé.

Au Royaume-Uni, les dispositions de divulgation qui s'appliquent aux députés ordinaires doivent aussi, si je ne m'abuse, être respectées par les membres de la tribune des journalistes et les lobbyists. C'est nouveau. Mais vous remarquerez que ce système est, lui aussi, imparfait, puisqu'il applique la même logique aux lobbyists et aux députés. Vous remarquerez qu'à Westminster, c'est la même règle qui s'applique à tous, alors qu'on pourrait exiger que les lobbyists divulguent d'autres renseignements, y compris le nom de leurs contacts ainsi que de nombreux autres éléments qu'envisage la loi. Je suis partisan de rapports plus simples entre tous les gens qui oeuvrent dans le secteur public et, dans ce sens, un tel code contribue à instaurer un meilleur climat de confiance et de responsabilité entre les fonctionnaires, les parlementaires, les lobbyists, la presse, etc.

J'ai noté qu'il existe un certain antagonisme entre les médias et les députés, en particulier sur les questions d'éthique. Les députés reprochent aux membres de la presse de leur imposer des normes morales élevées dont ils ne voudraient pas eux-mêmes.

Une fois de plus, je vous demande instamment de considérer ce projet de loi comme un élément d'un ensemble plus vaste de règles applicables aux députés, aux sénateurs, aux membres de la presse et aux lobbyists qui seraient tous assujettis à des règles similaires ou dans certains cas identiques de divulgation. Bien entendu, vous êtes libres d'imposer d'autres mesures qui se rapportent plus directement à certains intervenants. Vous pouvez très bien envisager, en dernière analyse et pas nécessairement tout de suite, des règles générales plus larges de divulgation qui pourraient s'appliquer à tous.

M. Valeri: Vous envisagez d'utiliser le Projet de loi C-43 comme une base de départ.

M. Atkinson: Un exemple.

M. Valeri: J'aimerais ajouter autre chose. Le code de conduite ne sera pas un texte réglementaire. À votre avis, est-ce que le code devrait avoir un plus grand poids juridique? Devrait-on en faire un texte réglementaire? Est-ce qu'il y aurait avantage à le faire?

M. Grainger: Voilà une excellente question. À mesure que j'étudie l'éthique en milieu de travail, je me rends compte que l'important, ce n'est ni la sanction, ni le mécanisme d'application, c'est plutôt la confiance dans le milieu, dans l'organisation, etc., dont a parlé au sens large M. Atkinson.

Je ne dis pas que l'existence des sanctions ne soit pas utile à certains d'entre nous. Certaines personnes réagissent mieux aux sanctions, à la terminologie légaliste. Croyez-moi, la meilleure description que vous puissiez avoir d'une approche légaliste et

[Texte]

respect—there isn't anything better when it comes to a sanction-based approach or a compliance-based approach than my colleagues in Washington, with their final rule. It is formidable. I cannot, in all honesty, suggest to you that it is more efficacious.

Prof. Atkinson: If it's all the same to you, Mr. Valeri, I think I'll let Mr. Grainger speak for me on that matter.

The Chairman: Mr. Gilmour.

Mr. Gilmour (Comox—Alberni): I am a professional forester. We have our own code of ethics, but it is self-imposed, as with the lawyers, the doctors. Then you clearly have compliance because you want to belong, you want to fit into that. The difficulty I have with the lobbyist is it's an outside group saying this is the way you'll comply. It's like your driver's licence: if you don't fit in there, you'll have your licence lifted.

The level of compliance I have some difficulty with. Ethics come from within. So how are you going to enforce this and say this is the way the ethics will be for the lobbyists—do this or you're out? I have some difficulty with that.

Mr. Grainger: I'm not suggesting that this is not a difficult situation. It is. My argument is that with an integrity-based system, one that you're familiar with and other members are, combined with follow-up and some reinforcement and so forth, as I described it, education and so forth, I believe is just as effective as putting in place a highly compliance-based approach to a code of conduct. Because that's exactly what compliance-based means, it's a code of conduct.

However, I know that in the real world many of us want to rely on something we can be sure of. Whether it's the licensing system or whatever system, we do use sanctions to make sure that I go down and I do properly register myself so that I may properly be seen to be able to drive.

There are situations in which we need the compliance-based approach. I totally agree. I'm not suggesting that we go out and change all of those compliance-based systems we have in place today. I am suggesting that in the end this particular style, the industry we're talking about and others even here, as Professor Atkinson pointed out, would be not only more comfortable but would be more proper on an integrity-based one rather than on a compliance-based one. That's my position.

Prof. Atkinson: Mr. Gilmour, I would be happier and I think you would be too if we had a draft of that code of conduct in front of us so that we could have a sense of what it might look like and to what degree it would command certain sorts of behaviour.

In answer to the argument that you were making initially—namely that foresters and others have codes, these are voluntary codes, they seem to work well—it comes back to my argument about public business and the absence of the citizen, bringing the citizen metaphorically into the room, into the situation.

[Traduction]

extrêmement stricte—c'est, sans aucun jugement de ma part—l'approche fondée sur les sanctions ou sur l'observation qu'appliquent mes collègues de Washington, avec leur fameuse règle finale. C'est une approche extraordinaire, mais, en toute honnêteté, je ne peux pas vous garantir qu'elle soit plus efficace.

M. Atkinson: Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, monsieur Valeri, je n'ajouterai rien à la réponse que vous a donnée M. Grainger.

Le président: Monsieur Gilmour.

M. Gilmour (Comox—Alberni): Je suis un exploitant forestier professionnel et les membres de ma profession ont leur propre code d'éthique, mais c'est un code qu'ils s'imposent, comme les avocats et les médecins. L'observation d'un tel code est plus facile, puisque les membres décident d'eux-mêmes d'adhérer à l'association et d'en respecter les règles. C'est comme le permis de conduire: si vous ne respectez pas les règles, on vous l'enlève.

J'ai un peu de difficulté avec les critères d'observation. À mon avis, l'éthique est une valeur personnelle. Alors comment allez-vous vous y prendre pour imposer un code d'éthique aux lobbyistes? Est-ce que vous allez exiger qu'ils respectent les règles sous peine d'être exclus? J'ai un peu de difficulté avec cela.

M. Grainger: Je n'ai jamais dit que ce serait facile. Il s'agit en effet d'une situation difficile. Cependant, je pense qu'un système fondé sur l'intégrité, qui serait connu de vous et des autres membres et que l'on compléterait par des mesures de suivi et de renforcement et de formation, etc., serait tout aussi efficace qu'un code de conduite fondé principalement sur l'observation. Car, c'est exactement ce que cela signifie: un code fondé sur l'observation, c'est un code de conduite.

Mais je sais que beaucoup d'entre nous souhaitons pouvoir nous appuyer sur quelque chose de plus tangible. On pense par exemple au permis de conduire en vertu duquel il faut dûment s'enregistrer pour avoir le droit de conduire.

Je reconnais que la formule fondée sur l'observation est utile dans certains cas. Je ne recommande absolument pas d'abandonner tous les systèmes fondés sur l'observation. Ce que je veux dire, c'est qu'en fin de compte le secteur visé et même les autres personnes concernées, comme l'a signalé M. Atkinson, accepteraient plus facilement un système fondé sur l'intégrité plutôt qu'un système fondé sur l'observation. Voilà mon point de vue.

M. Atkinson: Monsieur Gilmour, il faudrait que nous puissions nous appuyer, vous et moi, sur une ébauche de ce code de déontologie, que nous sachions exactement comment il se présenterait et quels genres de comportements il encouragerait.

En réponse à l'exemple que vous avez pris au début de votre intervention, à savoir que les exploitants forestiers et les membres de certaines autres professions ont des codes de conduite, j'aimerais signaler que ce sont là des codes auto-imposés qui fonctionnent bien. Cependant, dans le cas des affaires publiques, j'estime qu'il est important de ramener symboliquement les citoyens sur les lieux mêmes où se prennent les décisions.

[Text]

What's going on between lobbyists and public servants and politicians is public business. At least that's what's contemplated in this act. It's either regulatory or spending or in some other means it's anticipated or contemplated or wished that the government should act in one fashion or another. In that sense the public has a right to be represented in some fashion.

This legislation, as far as I can see, is an opportunity to represent the public's interest and the interests of individual citizens in that transaction. In that sense, lobbyists are para-public; they engage in public business. If they didn't, if this were simply a matter between two corporations and so on, each of which may have its codes of ethics, we could allow their codes of ethics to govern the behaviour of managers who interact with one another and so on.

In this case, the public does have an interest in that code in a way that it wouldn't have an interest in a code developed by a corporation or another association or a charitable organization and so on.

• 1620

Mr. Gilmour: I was interested in your discussion of the American system, saying they went too far too fast. Can you expand on that? You lost me a bit.

Mr. Grainger: The Americans have been at the notion of an ethics counsellor, if you will, for almost a decade and a bit. President Bush determined in the last year or so of his administration that this whole issue of the behaviour or the ethical behaviour of public servants and public office holders was critical to a number of things, not the least of which was his re-election.

As a result of that, he established the Office of Government Ethics, which across the world right now is recognized as the largest such operation on the globe, and not surprisingly. The current operation is about 100 employees, \$15 million U.S., and they have 14,000 "designated ethics officers" located in each of the departments across the 4.5 million public servants, and so forth, including the executive branch, those reporting to the President of the United States.

What they tried to do was to put in place very quickly a code of ethics that would govern all 4.4 million on the public payroll, top to bottom. As a result of that they found out, only in the last two years, what the Australians learned several years ago. That is, frankly, without an education program, without a program of bringing people through a process of learning about these guidelines, or code, and so forth, there wasn't any likelihood of people complying. The compliance rates were not any higher.

So they moved very quickly. They're now moving to what I would call the Australian method, where there is a strong commitment to education.

The Chairman: I have a couple of points I'd like to get clarified.

First of all, Mr. Conacher and Democracy Watch were before our committee, and in general terms I think we found the approach refreshing. However, as you quite rightly pointed out, a lot of the experience and the precedent, if you will, are

[Translation]

Les relations entre les lobbyistes, les fonctionnaires et les politiques font partie des affaires publiques. C'est tout au moins de cette manière que le projet de loi l'envisage. Que les interventions des lobbyistes concernent les règlements ou les dépenses, elles ont pour but d'inciter le gouvernement à agir dans un sens ou dans un autre. Vu sous cet angle, j'estime que le public a le droit d'être représenté d'une façon quelconque.

Le projet de loi tel que je l'envisage, nous donne la possibilité de représenter l'intérêt public et les intérêts de simples citoyens au cours de cette transaction. Dans un sens, les lobbyistes font partie du secteur parapublic, puisqu'ils prennent part aux affaires publiques. S'ils n'intervenaient pas dans la chose publique, s'il s'agissait uniquement de relations entre deux entreprises qui auraient chacune leur propre code de déontologie, nous pourrions leur laisser le soin de régler eux-mêmes le comportement de leurs directeurs.

Mais, dans le cas qui nous préoccupe, le public a dans ce code un intérêt qu'il n'aurait pas dans un code mis au point par une entreprise ou une autre association ou oeuvre de charité.

M. Gilmour: Ce que vous avez dit du système américain, à savoir qu'il était allé trop loin et trop vite, m'a intéressé, mais j'avoue avoir été un peu perdu. Pouvez-vous nous donner d'autres détails?

M. Grainger: Cela fait à peu près une dizaine d'années que les Américains se penchent sur la notion de conseiller en éthique. Le président Bush avait jugé, alors que son mandat de président touchait à sa fin, que toute la question du comportement moral des fonctionnaires et des titulaires de charges publiques était critique pour plusieurs raisons, sa réélection n'en étant pas la moindre.

C'est pourquoi il créa l'Office of Government Ethics qui est considéré actuellement, et à juste titre, comme la plus vaste opération de ce type dans le monde. Ce bureau regroupe environ 100 employés, dispose d'un budget de 15 millions de dollars américains et de 14 000 «agents d'éthique désignés» en poste dans chacun des départements afin de surveiller les 4,5 millions de fonctionnaires, sans oublier les membres de l'exécutif, placés sous la responsabilité du président des États-Unis.

Ce que les Américains ont voulu faire, c'est mettre en place très rapidement un code de déontologie qui s'appliquerait au 4,4 millions de personnes qui émargent au budget de l'État, du plus petit fonctionnaire au plus haut. Cela leur a permis de découvrir, seulement depuis deux ans, ce que les Australiens savaient déjà depuis longtemps, c'est-à-dire que sans un programme de formation, sans un processus d'apprentissage de ces lignes directrices, il est fort peu probable que ce code soit respecté. Les pourcentages d'observation n'étaient pas plus élevés.

C'est pourquoi les Américains ont vite réagi. Ils ont adopté ce que j'appellerais la méthode australienne qui consiste à mettre vraiment l'accent sur la formation.

Le président: Il y a un certain nombre de points que j'aimerais éclaircir.

Tout d'abord, j'aimerais signaler que, de manière générale, l'approche que nous ont présentée M. Conacher et Démocratie en surveillance nous a paru intéressante. Cependant, comme vous l'avez fort justement signalé, le modèle américain est plein

[Texte]

based on the American model. In view of the daily Question Period in the House of Commons in Canada, would you agree with me if I were to say to you, as Mr. Sharp said earlier in the hearings, that Watergate could not have happened in Canada?

I remember a political scientist, Dr. Murray Beck, with whom you may be familiar, often used that expression and said that Watergate could not happen in Canada. So it was amusing to find that Mr. Sharp would draw the same analogy—because of the rough-and-tumble of the Question Period and the immediacy of being able to ask our Prime Minister and his government questions in the House of Commons. How would you respond to that, Professor Atkinson?

Prof. Atkinson: With delight, Mr. Zed.

First of all, let me observe I do not believe it would take a Watergate to seriously undermine confidence in parliamentary institutions. It is true that many of the matters concealed effectively by the executive branch in the United States during that period may very well have been unearthed, and I want to caution you that it sometimes is the case that weeks, months, maybe even years go by before the public—parliamentarians for that matter—learn about what has transpired.

So while I don't detect any sense of personal satisfaction or any satisfaction about the parliamentary system—I obviously, at least personally, much prefer it—I am cautious about drawing firm distinctions between what we're capable of in our system and what they're capable of in theirs.

To return to my original point, it is possible one or two relatively small incidents connected in the public's mind, and indeed celebrated in the House of Commons, brought to the attention of people in the House of Commons, turned over and over and over again in the House of Commons, until finally everybody, or at least people who are paying any attention at all, do notice there's something wrong again in Ottawa, may have in fact the effect of undermining very nicely, very effectively, people's faith in governance.

• 1625

It is one of those paradoxes: we do indeed want to know a lot, but we must take great care so as to not expand or blow things so far out of proportion such that it ends up doing great harm to the system as all of us pursue our own individual career or party goals. We just live with that paradox in our system. While Watergate may not have happened here, we know very well that an awful lot of things do happen here. They end up rebounding, to the detriment of the parliamentary system as a whole.

The Chairman: I guess the reason for my question is related to the fact that there has been some suggestion around our committee table at least, and by certain commentators, that the ethics counsellor should become a commissioner. In fact Mr. Bellehumeur has made that point as something for us to consider.

[Traduction]

d'enseignements et constitue, si l'on veut, un précédent. Est-ce que vous partagez l'avis de M. Sharp qui a déclaré, au cours d'audiences précédentes, que le scandale de Watergate n'aurait pas pu avoir lieu au Canada, à cause de la période des questions quotidiennes à la Chambre des communes?

Je me souviens que le politologue, Murray Beck, que vous connaissez peut-être, disait souvent que le scandale de Watergate n'aurait jamais pu se produire au Canada. Il est amusant d'entendre M. Sharp utiliser la même analogie et affirmer que c'est grâce à la période mouvementée des questions à la Chambre des communes au cours de laquelle les députés ont la possibilité de poser directement des questions au premier ministre et à son gouvernement. Monsieur Atkinson, pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez?

M. Atkinson: Avec plaisir, monsieur Zed.

Permettez-moi tout d'abord de préciser qu'il faudrait bien moins qu'un Watergate pour miner sérieusement la confiance dans les institutions parlementaires. C'est vrai que beaucoup de choses qui avaient été dissimulées par l'exécutif américain ont été mises au jour au cours de cette période, et je peux vous dire qu'il faut parfois des semaines, des mois et même des années avant que le grand public—et même les parlementaires—apprennent ce qui s'est véritablement passé.

Aussi, bien que je ne retire aucune satisfaction personnelle ou autre du système parlementaire, je le préfère de loin à tout autre système de gouvernement et je me garde bien de faire une distinction très nette entre ce qu'on peut attendre de notre système et ce dont est capable le système américain.

Mais, revenons à nos moutons. Il peut très bien arriver que le public établisse un lien entre des incidents relativement mineurs mentionnés à la Chambre des communes, rendus publics et ressassés à la Chambre des communes, finissent par donner l'impression à la population, ou tout au moins aux personnes qui s'intéressent à la vie politique, que quelque chose ne tourne pas rond encore une fois à Ottawa et ébranler très sérieusement la confiance de la population dans son gouvernement.

C'est un paradoxe: nous voulons toujours en savoir plus, mais il faut vraiment éviter de donner une trop grande importance à certaines choses pour ne pas risquer de déstabiliser le système et nuire à nos carrières personnelles ou aux objectifs de notre parti. C'est un paradoxe de notre système avec lequel nous devons composer. Le scandale de Watergate n'aurait peut-être pas pu avoir lieu au Canada, mais nous savons en revanche qu'il se passe quand même beaucoup de choses irrégulières qui finissent par sortir au grand jour, au détriment du système parlementaire dans son ensemble.

Le président: Si j'ai posé cette question, c'est que l'idée de faire du conseiller en éthique un commissaire a été lancée à la table du comité tout au moins par certains commentateurs. De fait, M. Bellehumeur nous a demandé d'envisager cette possibilité.

[Text]

I listened very carefully to both of you gentlemen: this is not an ethics commissioner, but an ethics counsellor. I listened very carefully to you both in drawing the distinction that, in ultimate terms, the decision rests with the Prime Minister. Did I understand you both correctly?

Prof. Atkinson: The ethics counsellor has quite a considerable opportunity to investigate at the Prime Minister's behest, draw conclusions and offer advice. All of this is based on reflection, conversations with people the Prime Minister wouldn't necessarily be able—or want—to speak with. Hence he is in a position to offer probably rich advice to a Prime Minister. In that sense he has something quite independent to bring to the process. I suspect, on balance, that this is quite valuable to a Prime Minister.

Regardless of what you may think about the problems in the office or what I said about them—those problems are genuine—the ethics counsellor does bring value to these difficult ethical decisions. In the final analysis, however, we would have to reinvent the parliamentary system in order to create a situation in which the Prime Minister was not responsible for the dismissal of his or her ministers for example. I suspect that no matter how good an idea we think it would be to have somebody else out there who could pass judgment and end up dismissing people from cabinet positions independent of the Prime Minister, that's not going to happen.

The Chairman: The buck stops with the Prime Minister. You accept that. That's the parliamentary system that we have. Am I overstating your point?

Prof. Atkinson: No, you are not. I would urge you not to contemplate changes to legislation that would in some respects run against the grain of that. It doesn't mean there isn't a natural and reasonable concern about the absence of independence of the ethics counsellor in those matters. It is reasonable to be concerned about that. However, in a sense, it's built in.

You can solve the problem in some respects by removing the ethics counsellor altogether from giving advice to the Prime Minister on those difficult kinds of matters. Create an independent office and charge the ethics counsellor with the responsibilities for this legislation. Charge the ethics counsellor with responsibility for offering advice to ministers and ordinary members of Parliament and others. Make that, in a general sense, a counsellor role but do not put the ethics counsellor into the line of fire with the Prime Minister. Do not make that a personal kind of relationship. Create another office for that if you want.

Now things begin to get more complicated if you start to do that. It's natural for the Prime Minister and the government to want to create an ethics counsellor and then use that ethics counsellor for a host of different situations. In some of those situations the ethics counsellor is going to fit in like a hand in a glove; it will work very nicely. In other situations it's not going to work so well; it's going to be more difficult.

[Translation]

Je vous ai écoutés très attentivement tous les deux: Il s'agit bel et bien d'un conseiller en éthique et non pas d'un commissaire. Vous faites tous les deux la distinction qu'en définitive la décision revient au premier ministre. Est-ce que je vous ai bien compris?

M. Atkinson: Le conseiller en éthique dispose, sur ordre du premier ministre, d'une liberté de manœuvre considérable pour faire enquête, tirer des conclusions et donner des conseils. Il s'appuie sur des réflexions, des conversations avec des personnes que le premier ministre ne pourrait pas ou ne souhaiterait pas nécessairement rencontrer. En conséquence, il est bien placé pour offrir des avis probablement très sensés au premier ministre. En ce sens, le conseiller apporte un point de vue tout à fait indépendant. Je suppose que ce point de vue est, en fin de compte, très utile pour un premier ministre.

Quoi qu'on pense des problèmes associés à la fonction et indépendamment de ce que j'en ai dit, ces problèmes existent et le conseiller en éthique peut aider à prendre les délicates décisions d'éthique. Cependant, en dernière analyse, il faudrait modifier le système parlementaire pour faire en sorte que le premier ministre n'ait pas à prendre la décision de démettre ses ministres de leurs fonctions. Malheureusement, je crois qu'il est impossible d'envisager que quelqu'un d'autre que le premier ministre puisse décider du renvoi de certains membres du cabinet.

Le président: L'ultime décision appartient au premier ministre. Vous reconnaissez ce principe et vous acceptez le système parlementaire que nous avons. Est-ce que je déforme un peu votre point de vue?

M. Atkinson: Non, pas du tout. Je vous demande instamment de ne pas envisager d'apporter à la loi des modifications qui iraient à l'encontre de ce principe. En revanche, il est tout naturel et logique de s'interroger sur l'absence d'indépendance du conseiller en éthique. Il est tout à fait raisonnable de se poser la question. Mais, dans un sens, le système est ainsi fait.

On peut résoudre en partie le problème en demandant au conseiller en éthique de s'abstenir de donner son avis au premier ministre dans le cas de certaines situations délicates. Créez une fonction indépendante et conférez au conseiller en éthique la responsabilité de cette loi. Chargez le conseiller en éthique de donner des conseils aux ministres et aux députés. Donnez-lui ce rôle, mais ne le placez pas dans la ligne de tir, aux côtés du premier ministre. Évitez tout lien personnel entre eux. Il vous suffit de créer un autre poste à cette fin.

Mais, si vous choisissez une telle formule, les choses seront un peu plus compliquées. Il est tout naturel pour le premier ministre et le gouvernement de mettre en place un conseiller en éthique et de l'utiliser dans le cadre de toute sorte de situations différentes. Dans certaines situations, le conseiller en éthique se sentira comme un poisson dans l'eau. Par contre, dans d'autres cas, il sera beaucoup plus mal à l'aise.

[Texte]

You talked of the situation in which the Prime Minister has to make a political judgment at the end of the day. That is a situation in which most ethics counsellors find themselves naturally reluctant to take their office and their responsibilities too far for fear of treading on the Prime Minister's ground. Between an individual ethics counsellor and an individual Prime Minister, I suspect they will work those sorts of things out.

Mr. Grainger: Mr. Atkinson and I agree on that point. The work of this and future counsellors in cooperation with this and future prime ministers—even all parties and all members if you want—will one day be a model for a lot of people to look at. We have to walk to get there. We will get there, but it's going to take a bit of time. And as was suggested, there are some genuine areas of concern.

• 1630

The Chairman: There is another question I want to ask before I invite my colleague, Mr. Belhumeur, to ask another question.

We've heard a great deal about the office of the American ethics counsellor, and you mentioned a sum of \$15 million. Wouldn't it be a very expensive burden to introduce to the Canadian system the broadness of the system the Americans have introduced?

Mr. Grainger: My comments with respect to the size of course were to benefit the member who was wondering about—or at least that was how I interpreted it—just how far and how quickly we may go.

I do not want to suggest that in the context of their compliance-based system the current director, Stephen Potts, has anywhere near the resources he needs to do that kind of mandate with that kind of strategy. So I'm not commenting on our friends in that regard.

I would say there is no doubt that in the Canadian context that would be a much more intrusive situation. As I said earlier, it has not been our style as yet, and I don't think it will be the Canadian approach, if I can put it that way.

The Chairman: Thank you. I have a question about MPs and senators, but I'll stand aside here for Mr. Belhumeur.

M. Belhumeur: Bon, le temps passe et je voudrais simplement comprendre votre approche du projet de loi C-43. Si je vous ai bien compris, le conseiller à l'éthique pourrait mener une enquête à huis clos et, conformément aux dispositions de C-43, pourrait conseiller à peu près n'importe quoi au Premier ministre. Il pourrait lui conseiller de prendre n'importe quelle décision, mais le Premier ministre pourrait ignorer totalement ses recommandations et refuser de sanctionner la personne fautive. L'objectif que je vous ai tracé serait alors atteint. Est-ce que je résume bien votre témoignage?

Prof. Atkinson: It is correct, Mr. Belhumeur, that the Prime Minister should in a report by the ethics counsellor involve a statement to the effect that a public official, a politician, or a senior public servant had in some fashion behaved in a manner that with respect to the lobbyist code of conduct either induced a lobbyist to violate the conditions of the code or in some manner implicated a lobbyist in a way that violated the conditions of the code. Yes, the Prime Minister

[Traduction]

Vous avez parlé du cas où la décision politique finale revient au premier ministre. La plupart des conseillers en éthique sont naturellement réticents à exercer ce genre de responsabilité, de crainte d'empiéter sur les pouvoirs du premier ministre. Mais, je pense que ce genre de situation pourrait se régler de personne à personne, entre le conseiller en éthique et le premier ministre.

M. Grainger: Je partage l'avis de M. Atkinson sur ce sujet. Un jour, on citera en exemple le travail accompli par le conseiller en éthique actuel et ses successeurs, en collaboration avec le premier ministre actuel et ses successeurs, ainsi qu'avec les membres de tous les partis. Mais cela ne se fera pas du jour au lendemain. On y parviendra, mais pas avant quelque temps. Et, comme on l'a dit, certains aspects restent très préoccupants.

Le président: Je voudrais poser une autre question avant d'inviter mon collègue, M. Belhumeur, à poser lui aussi une autre question.

On nous a beaucoup parlé du poste du conseiller en éthique américain, et vous avez mentionné la somme de 15 millions de dollars. Ne serait-ce pas excessivement coûteux d'envisager pour le système canadien une opération aussi vaste que celle retenue par les Américains?

M. Grainger: Mes remarques s'adressaient au député qui se demandait—c'est du moins ce que j'ai cru comprendre—jusqu'où et à quel rythme nous étions prêts à aller.

Je ne veux pas laisser entendre que dans le contexte de leur système fondé sur l'observation le directeur actuel, Stephen Potts, dispose des ressources dont il a besoin mettre en oeuvre une telle stratégie dans le cadre d'un tel mandat; il en est loin. Je ne porte pas de jugement sur nos amis à cet égard.

Il ne fait pas de doute, selon moi, que dans le contexte canadien cela s'apparente bien plus à une forme d'ingérence. Je le répète, ce n'est pas encore notre style et je ne pense pas que ce sera la façon canadienne de procéder, si je peux m'exprimer ainsi.

Le président: Merci. J'ai une question à poser au sujet des députés et des sénateurs, mais je laisse la place à M. Belhumeur.

Mr. Belhumeur: Well, time flies and I would like to understand your approach of Bill C-43. If I understood you correctly, the ethics counsellor could lead his investigation in camera and, in compliance with the provisions of C-43, recommend just about anything to the Prime Minister. He could advise him to take just about any decision; the Prime Minister could however choose to totally ignore his recommendations and refuse to sanction the guilty party. The objective that I have outlined for you will thus be achieved. Have I summarized your presentation correctly?

M. Atkinson: Il est exact, monsieur Belhumeur, que dans le rapport du conseiller en éthique devrait figurer une déclaration du premier ministre attestant qu'un agent de la Couronne, un homme politique ou un haut fonctionnaire s'est comporté d'une façon qui enfreint le code de conduite des lobbyistes soit en incitant un lobbyiste à contrevenir aux prescriptions du code soit en impliquant un lobbyiste d'une manière condamnée par le code. Le premier ministre aurait

[Text]

would have an open invitation to sanction the official as he or she pleased.

However, remember that the code is, after all, intended to provide some discipline for lobbyists principally. So I would anticipate that any reports issued from the ethics counsellor with respect to the code of conduct for lobbyists would be about the conduct of lobbyists in the first instance. That report would eventually make its way to the House of Commons and would in that sense become public knowledge.

You seem to believe that a problem arises then because discretion is once more put into the hands of the Prime Minister. I'm much less troubled than you are about that because his discretion will be exercised in a public forum and it will be up to you and others to make a judgment about the exercise of that discretion.

I'm more concerned about the fact that there are no ways to sanction lobbyist organizations that violate the code. A report is issued, violations of the code by the ethics counsellor are noted—this has to do with lobbyists now—but then nothing really happens after that. It's not clear whether the umbrella organization, GRIC, would compel this organization to leave or something. It's not at all clear what would happen next, if anything.

• 1635

My basic concern is the citizens' interest in procedural fairness. You may want to consider what to do with those reports vis-à-vis the lobbyist industry. I don't think you're going to be able to accomplish this in this legislation, but in the final analysis you might want to consider finding a way to encourage the association to take some action vis-à-vis its membership, if the ethics counsellor were to find something amiss with respect to the behaviour of the association.

I don't share your concern, Mr. Bellehumeur. I don't share the concern you seem to have that the Prime Minister would have to make a decision in the end. I welcome that. It's a good thing, in the final analysis, that he should make a decision and should make it in public. The public aspect is the best thing of all.

Mr. Grainger: I understand the point you've raised again. Your assessment may well be correct. I would point out, as was just mentioned, that maybe the association, the code and so forth are what I mean by follow-up. There will be some follow-up with the ethics counsellor, maybe this committee, and so forth.

Since the matter of Mr. Dupuy has arisen, I have noticed that as of today we have some amendments to the guidelines. I am not aware of Mr. Wilson's advice, but I notice Mr. Wilson has acted in a very independent manner in the last couple of days, with the greatest respect to his Prime Minister, but also with great professional integrity.

I have to assume we have guidelines, and we have a well-functioning ethics counsellor. I hope that's the kind of integrity we want in both of these individuals as we move forward.

The Chairman: Doesn't this also directly affect something both of you gentlemen said earlier about the respective roles of members of Parliament, ministers, and senators? In other words, you wonder whether or not the role is well understood.

[Translation]

effectivement la possibilité de sanctionner l'agent de la Couronne comme bon lui semble.

Il ne faudrait pas toutefois oublier que le code est avant tout destiné à discipliner surtout les lobbyistes. Je m'attends à ce que les rapports préparés par le conseiller en éthique sur l'observation du code de conduite des lobbyistes traite avant tout de la conduite des lobbyistes. Ces rapports aboutiraient éventuellement à la Chambre des communes et tomberaient de la sorte dans le domaine public.

Vous pensez qu'un problème se poserait alors du fait qu'une fois encore le premier ministre aura toute discrétion pour agir. Je suis beaucoup moins appréhensif que vous car la discrétion du premier ministre s'exercerait alors en public, et il vous reviendra, à vous et aux autres, de juger de la façon dont le premier ministre use de cette discrétion.

Je suis plus préoccupé par le fait qu'il n'y a pas de moyens de sanctionner les organisations de lobbyistes qui enfreignent le code. Le conseiller en éthique publie un rapport, note les infractions au code—je parle ici des infractions commises par les lobbyistes—et ensuite plus rien ne se passe. On ne peut pas savoir si l'IRGC, l'organisme cadre, forcerait l'organisation en question à partir ou à quoi que ce soit. Il est très difficile de dire ce qui se passerait ensuite, le cas échéant.

Ma préoccupation première est que les intérêts de la population soient protégés par la procédure. Vous voudrez peut-être envisager ce qu'il conviendrait de faire vis-à-vis des lobbyistes à la suite de ces rapports. Je ne pense pas que vous puissiez y parvenir dans le cadre de cette loi, mais vous pourriez peut-être chercher un moyen d'encourager l'association à prendre des mesures à l'égard de ses adhérents, si le conseiller en éthique découvrirait quelque comportement répréhensible de leur part.

Je ne partage pas votre inquiétude monsieur Bellehumeur. Vous semblez redoutez le fait que la décision finale incombe au premier ministre. Il est bon, en dernière analyse, que ce soit lui qui ait à prendre la décision et que ce soit fait en public. Je trouve l'idée excellente.

M. Grainger: Je comprends la question que vous avez à nouveau soulevée. Votre façon d'envisager les choses est peut-être la bonne. Je ferais remarquer, comme cela vient d'être dit, que lorsque je fais allusion au suivi du rapport je ne parle en fait de rien d'autre que de l'association, du code et ainsi de suite. Il y aura un suivi avec le conseiller en éthique, peut-être avec votre comité, ainsi de suite.

Depuis que l'affaire Dupuy a fait surface, j'ai remarqué qu'à compter d'aujourd'hui on a modifié les directives. Je ne suis pas au courant des conseils donnés par M. Wilson, mais je constate qu'il a agi de manière très indépendante ces derniers jours, avec les plus grands égards pour son premier ministre mais avec également beaucoup d'intégrité professionnelle.

Il me faut assumer que nous avons des directives et que le conseiller en éthique fait bien son travail. J'espère que c'est le type d'intégrité que l'on peut attendre de leur part à l'avenir.

Le président: Cela ne concerne-t-il pas directement quelque chose que vous avez tous les deux déclaré plus tôt au sujet des rôles respectifs des députés, des ministres, et des sénateurs? Autrement dit, vous vous demandez si le rôle est effectivement bien compris.

[Texte]

The role of the executive branch, in other words, the government and the ministers, is quite different from the role of the member of Parliament. The whole recent issue is a bit of a tempest in a teapot. Your job as a member of Parliament is to lobby on behalf of your constituents in a very forthright, open, and vigorous way.

Should members of Parliament have a code, and should senators have a code? Should we consider that as a separate matter for some future business for this committee and should it be built into this legislation?

Mr. Grainger: I'm not sure if this is the legislation, or if this is the place to do all those good things you mention. I do believe there's a wider audience here for this exercise. I believe it includes members of Parliament, public office holders, and so forth. I certainly agree with your invitation to all of us to think more broadly. I totally agree with you.

Prof. Atkinson: As I indicated in the presentation, the answer to your questions is yes, you should definitely begin contemplating a code of conduct for members of Parliament and senators. You should consider disclosure provisions that are not as stringent, perhaps, as those that apply to members of Parliament.

Someone should go back to take a look at the old Bill C-43, the legislation that was before the House in the last Parliament. I know that legislation caused an awful lot of heartburn in different quarters. I know MPs had difficulty with it as well as the party leadership of the Conservative Party.

Legislators in the U.K. experienced difficulties too and did the same thing we're doing here, namely focus attention on the lobbyists. While that is acceptable up to a point, I don't think, for the reasons I indicated before, you can reasonably expect lobbyists and other people who participate in the public business of the country to disclose, to adhere to codes of conduct and in fact to invest in trust in government and not in effect do it yourselves.

I don't have a code in my back pocket. I'm not going to tell you it's going to be easy to get from here to there, but to be consistent and be reasonable. I don't believe there's any real chance we'll arrive at the American solution, thousands of people chasing thousands of rules and so on. I don't think that's going to happen to us.

The Chairman: Either you're honest or you're not.

Prof. Atkinson: Yes.

A code is going to be relatively simple. It's going to take into account, as you said, the difference between being a minister and being an MP. Frankly, being an MP affords you, in my opinion, an awful lot more room to manoeuvre. Being a minister, you take on additional administrative and in a sense constitutional responsibilities you don't have as an MP. It's reasonable that the codes might differ in some fashion. What's I think quite unreasonable is to ask lobbyists and ministers and

[Traduction]

Le rôle du pouvoir exécutif, c'est-à-dire du gouvernement et des ministres, diffère du rôle des députés. La récente affaire n'est en fait guère plus qu'une tempête dans un verre d'eau. Votre travail en tant que députés est d'agir dans les coulisses en faveur de vos électeurs d'une manière franche, ouverte et vigoureuse.

Faudrait-il un code pour les députés? Un autre pour les sénateurs? Doit-on envisager cela comme une question distincte à faire figurer à un futur ordre du jour du comité, en vue de l'intégrer à la présente loi?

M. Grainger: Je ne suis pas certain que ce soit la loi appropriée, ni l'endroit pour traiter de tout ce que vous avez mentionné. Je pense que l'intérêt de la chose ne se limite pas au comité et qu'elle concerne aussi les députés, les titulaires de charge publique, etc. Je me félicite de l'invitation que vous nous avez lancée à réfléchir de façon plus générale. Je partage tout à fait votre point de vue.

M. Atkinson: Comme je l'ai mentionné dans mon exposé, la réponse à votre question est qu'effectivement vous devriez envisager l'élaboration d'un code de déontologie pour les députés et les sénateurs. Pour ces derniers vous devriez envisager des clauses de divulgation qui ne soient peut-être pas aussi rigoureuses que celles qui s'appliquent aux membres du Parlement.

Il faudrait que quelqu'un réexamine l'ancien projet de loi C-43, dont avait été saisi la dernière législature. Je sais que ce projet de loi avait provoqué des brûlures d'estomac chez beaucoup de gens. Je sais que les députés ne l'aimaient guère plus d'ailleurs que la direction du Parti conservateur.

Les législateurs du Royaume-Uni ont eux aussi connu des difficultés et ont fini par faire ce que nous faisons ici, à savoir focaliser notre attention sur les lobbyistes. Quoique cela soit acceptable jusqu'à un certain point, je ne pense pas, pour les raisons que j'ai mentionnées, que l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que les lobbyistes et tous ceux qui participent à la vie publique du pays, divulguent leurs affaires, adhèrent à un code de déontologie, et, en fait, fassent confiance dans leur gouvernement et que vous n'en fassiez pas autant vous-mêmes.

Je ne cache pas de code dans ma poche arrière. Je ne vais pas vous dire que la route ne sera pas longue, mais d'être conséquents et raisonnables. Je ne pense pas qu'il y ait de risques que nous en arrivions jamais à la solution américaine, où des milliers de gens appliquant des milliers de règlements et ainsi de suite. Je ne pense pas que cela va nous arriver.

Le président: On est honnête ou on ne l'est pas.

M. Atkinson: Exactement.

Un code sera quelque chose de relativement simple. Il tiendra compte, comme vous l'avez dit, des différences entre un ministre et un député. Selon moi, et pour parler franchement, être député offre une bien plus grande marge de manoeuvre. Quand on est ministre, on accepte des responsabilités administratives supplémentaires ainsi que des responsabilités constitutionnelles qu'il n'incombent pas à un député. Il est donc raisonnable de penser que les codes pourraient différer sur ce

[Text]

senior public servants and other Governor-in-Council appointees to disclose and adhere to codes and not turn your attention to codes for yourselves and for senators. I'm now speaking as much as a citizen as I am as a university professor.

The Chairman: You're also hitting on an important point, which is that members of Parliament shouldn't just become employees. Unfortunately, if you put too stringent a regulation on them, they become employees rather than free-thinking, independent protagonists for the society they're representing. Am I overstating it?

Prof. Atkinson: No, you're not. The danger, of course, and the thing we wish to avoid, is that we do not wish them to become protagonists in their own cause, for their own interests.

The Chairman: Exactly. That's right.

Prof. Atkinson: I frankly don't have much difficulty with the working assumption that most MPs take considerable care to divorce their private interests from their public responsibilities. However, we're not necessarily dealing entirely in the realm of reality here. We have to deal in the realm of perception. That's why, when it comes to the Lobbyists Registration Act legislation... These additional responsibilities and burdens imposed on lobbyists I don't think are going to make very much practical difference to the way business is conducted in this town, but it is critically important that it be understood that you, your committee, and the Parliament as a whole are vigilant in these matters, and that you're quite willing to impose these burdens in order to make sure the citizens' interest is protected. In that sense, I don't have any trouble with either the legislation or with what you said.

The Chairman: Thank you.

Monsieur Bellehumeur.

M. Bellehumeur: Écoutez, je pense que je suis d'accord avec vous pour dire qu'on devrait avoir confiance dans le système, aux personnes qui nous entourent, aux contribuables, à leurs députés et à leurs ministres, et aux lobbyistes sur la Colline parlementaire. Cependant, lorsqu'on regarde l'histoire, quand ce n'est pas bien encadré, pas trop strict, qu'il y a des écarts, qu'il y a des ministres et des lobbyistes, c'est dans la nature humaine d'errer. Je pense que le passé est plein d'exemples. C'est tellement vrai qu'il y a des professions qui se sont fait une obligation d'avoir un code de déontologie avec des règlements. C'est vrai pour les avocats, les notaires, les ingénieurs, les médecins, etc.

Pourquoi pas dans le cas des lobbyistes? On a entendu un témoin et même un ministre venir nous dire qu'il y avait des lobbyistes qui gagnaient jusqu'à 10 000\$ et 15 000\$ par jour. Il y a des cas typiques. J'aimerais connaître combien les lobbyistes ont gagné dans l'affaire Pearson, et dans d'autres cas qu'on pourrait citer.

Pourquoi, pour des cas semblables, ne rédigerait-on pas un code de déontologie, après consultation avec les personnes et les organismes qui l'estiment nécessaire? Cela ne pourrait-il pas être fait par les élus, ceux qui ont été élus par les contribuables et qui prévoieraient des sanctions? Il n'y a aucune sanction de prévue par le projet de loi C-43, autant pour le lobbyiste fautif que pour le politicien qui patauge dans tout ça.

[Translation]

plan. Il serait toutefois tout à fait insensé de demander aux lobbyistes et aux ministres ainsi qu'aux hauts-fonctionnaires et autres personnes nommées par décret de divulguer leurs affaires et d'adhérer à des codes si vous n'envisagez pas d'adopter un code pour vous-mêmes et pour les sénateurs. Je m'exprime ici autant comme citoyen que comme professeur d'université.

Le président: Vous touchez également à une question importante, à savoir que les députés ne devraient pas devenir de simples employés. Malheureusement, le danger existe que si on leur impose un règlement trop rigoureux ils ressembleront plus à des employés qu'à des protagonistes libres-penseurs et indépendants de la société qu'ils représentent. Est-ce exagéré de dire cela?

M. Atkinson: Non. Le danger naturellement, et c'est ce que nous souhaitons éviter, est qu'ils se transforment en protagonistes de leur propre cause, de leurs propres intérêts.

Le président: Tout à fait. Vous avez raison.

M. Atkinson: J'accepte sans grande difficulté l'hypothèse de travail voulant que la plupart des députés s'efforcent de leur mieux de ne pas mêler leurs intérêts privés à leurs responsabilités publiques. Toutefois, il ne s'agit pas seulement ici de réalité. Il faut également tenir compte de la perception des choses. C'est pourquoi lorsqu'il est question de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes... Les responsabilités et obligations supplémentaires qu'on veut imposer aux lobbyistes n'auront pas, selon moi, de grandes conséquences pratiques sur la façon dont les choses se passent ici à Ottawa mais il est extrêmement important que la population comprenne que vous, votre comité, et le Parlement êtes vigilants et que vous êtes tout à fait disposés à imposer ces obligations afin de veiller à ce que l'intérêt de la population soit protégé. En ce sens, je n'éprouve aucune réserve à l'égard du projet de loi ou de ce que vous venez de dire.

Le président: Merci.

Mr. Bellehumeur.

Mr. Bellehumeur: Look, I think I agree with you that it is necessary to have trust in the system, in those around us, the taxpayers, their MPs and their ministers, and the lobbyists on Parliament Hill. However, if you look at history, when there is no framework, no strict rules, ministers and lobbyists tend to err. It is human. I think history is full of such examples. So much so that some professions have found it necessary to have codes of conduct and regulations. It is the case for lawyers, notaries, engineers, physicians, and so on.

Why not in the case of lobbyists? A witness and even a minister have told us that some lobbyists make as much as \$10,000 and \$15,000 a day. There are some typical cases. I would like to know how much the lobbyists have made in the Pearson affair, and in others I could mention.

Why could we not, with such cases in mind, formulate a code of conduct in consultation with all those that feel it is necessary, individuals and organizations? Why could this code not be written by elected representatives who have been elected by the taxpayers, with sanctions included? There is no sanction in the bill, either for the guilty lobbyists or the politician who is involved in all of this.

[Texte]

[Traduction]

• 1645

Vous allez m'expliquer pourquoi, dans des professions dites libérales et très honorables dont je fais partie, car je suis avocat, il y a un code de déontologie qui nous est imposé, et que pour les lobbyistes, qui sont de plus en plus importants sur la Colline parlementaire, il n'y aurait qu'un petit code de déontologie, à l'eau de rose, qui serait applicable à la discrétion du Premier ministre, et cela à huis clos? Vous allez m'expliquer cela et je vais essayer de vous comprendre très clairement. Je pense que la finalité du projet de loi C-43 c'est la transparence et c'est dans son application qu'on va l'atteindre.

Mr. Grainger: I can sense and indeed I can honestly share your frustration with legislation that may not provide the kind of sanctions you believe need to be there.

I would point out to you—I hope I'm not in error here—that if you look at the doctors and lawyers and their regulations, they are not codes of conduct but codes of practice, as I described earlier in my presentation. They are integrity-based.

Frankly, unlike our friends, if you want to do it, this is criminal sanctions against every infraction. This is criminal sanctions. So, with respect, if you wish to go that route, I can see that it will bring certain problems with it.

The professional categories you describe have certain disciplinary procedures they can impose. They are not criminal procedures they can impose. There's a separate procedure if a lawyer or doctor falls on the other side of the criminal law. However, the kind of code of conduct with sanctions you may adopt could be along these lines, which is in fact criminal sanctions.

The main point is that if we go that route, we will not necessarily get the answer you're looking for, in other words, increased compliance or greater numbers of people complying with the legislation.

The Chairman: A last, short intervention, Mr. Bellehumeur.

M. Bellehumeur: Avec déférence pour l'opinion contraire, je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous. Le code de déontologie pour ma profession comporte des règles très strictes qui peuvent aller jusqu'à des poursuites au criminel. On pourrait retrouver quelque chose de semblable en ce qui a trait aux sanctions dans un code de déontologie pour les lobbyistes.

Mr. Grainger: Agreed, there are some of those sanctions. They're not much different or stringent from such things as breach of trust that are already in acts dealing with public service activity. What I'm saying is we have had some experience.

As to whether we should build that kind of sanctions, I can't in all honesty suggest to you they will take you to the point you wish, but I certainly understand your concern in that regard.

The Chairman: Professor Atkinson, do you want to have the last word?

Please tell me why, professionals who belong to an organization as in my case because I am a lawyer, must have a code of ethics, whereas lobbyists who are playing a more and more important role on Parliament Hill, would only be subject to an insignificant, watered-down code of ethics applicable at the discretion of the Prime Minister, and furthermore, in camera? Please explain this to me and I'll do my best to try and understand. I think the purpose of Bill C-43 is transparency and it's through its enforcement that we are going to reach this objective.

M. Grainger: Je peux comprendre et même partager en toute honnêteté votre frustration à propos de mesures législatives qui ne permettent pas d'appliquer le genre de sanctions qui sont nécessaires, à votre avis.

J'aimerais vous signaler—et j'espère que je ne me trompe pas en disant cela—qu'en ce qui concerne les médecins et les avocats et les règlements qu'ils doivent respecter, il ne s'agit pas de codes de conduite mais de codes de pratique, que j'ai décrits plus tôt dans mon exposé. Il s'agit de codes fondés sur l'intégrité.

En toute franchise, contrairement à ce que pensent nos amis, si vous voulez imposer ce genre de mesures, il y aura des sanctions pénales pour chaque infraction. Je dis bien des sanctions pénales. Par conséquent, avec tout le respect que je vous dois, si vous décidez de procéder ainsi, je peux voir que cela posera certains problèmes.

Les professions que vous avez mentionnées peuvent imposer certaines mesures disciplinaires. Il ne s'agit pas de sanctions pénales. Il existe une procédure différente lorsqu'un avocat ou un médecin contrevient au droit pénal. Toutefois, le type de code de conduite assorti de sanctions que vous pourriez adopter pourrait en fait, entraîner des sanctions pénales.

Le point le plus important à souligner est que, en procédant ainsi, on n'obtiendra pas nécessairement les résultats que l'on souhaite; autrement dit, une observation plus rigoureuse de la Loi ou par un plus grand nombre de personnes.

Le président: Une dernière et brève intervention, monsieur Bellehumeur.

Mr. Bellehumeur: With all due respect for the dissenting opinion, I don't completely agree with you. The professional code of ethics which I have to comply with includes very strict rules which can lead even to criminal sanctions. There could be something similar regarding sanctions in a code of ethics applying to lobbyists.

M. Grainger: Bien sûr, de telles sanctions existent. Elles ne diffèrent pas beaucoup et ne sont pas plus sévères que celles que l'on retrouve déjà dans les lois sur les activités publiques et qui s'appliquent aux codes de confiance. Ce que je veux dire, c'est qu'on sait à quoi s'en tenir.

Quant à savoir si l'on doit imposer ce genre de sanctions, je ne peux, en toute honnêteté, vous dire si cela vous permettra d'obtenir les résultats que vous souhaitez, mais je comprends certainement que la chose vous inquiète.

Le président: Monsieur Atkinson, souhaitez-vous avoir le dernier mot?

[Text]

Prof. Atkinson: I would like to make one last comment on that. I share Mr. Grainger's concern about rules like that.

I'm sure you must have spoken to the registrar of lobbyists and maybe she has told you how many criminal prosecutions there are for non-compliance with respect to registration. As I understood it, there was some concern expressed by members in the last Parliament that there may have been considerable non-compliance and very, very few cases brought to the attention of the registrar.

The same thing goes for the bribery portion of the Criminal Code. Take a look at the bribery portion of the Criminal Code and ask yourself when that was last used. With some of the language in the bribery portion, the influence-peddling language, it would strike me that it's conceivable that if somebody wished to use that, it might very well be drawn into play if lobbyists were to step outside of the code. Yet that legislation, that portion of the Criminal Code, is really not used very much at all.

That's what concerns me a lot, Mr. Bellehumeur. If it's going to be so tough, if we're going to introduce the Criminal Code for violations of a code of conduct, I worry that the person in charge of sanctioning will not be reluctant to get the Criminal Code involved. Is there no middle ground?

• 1650

Now, I do agree with you here. At the moment there doesn't appear to be much in the way of a middle ground. All we've got, as I understand it, is a report, and on its own I think you're right, that's probably not enough. To go the other extreme, I would worry that we'd find very few prosecutions for violations of the code.

The Chairman: Thank you, gentlemen. I personally found your participation quite enlightening. It's a new viewpoint that we haven't had expressed and I am very attracted to some of the logic in your arguments. The committee will of course be considering your presentation. Again, thank you both very much for participating.

We'll take a short recess.

• 1652

• 1657

The Chairman: Good afternoon. Welcome to the resumption of discussion of Bill C-43, an act to amend the Lobbyists Registration Act. Ladies and gentlemen, I'm pleased to welcome Pierre Morin of Pierre Morin Conseils Ltée.

Thank you, Mr. Morin, for joining us today. I'd invite you to make an opening statement. Thank you.

M. Pierre Morin (Pierre Morin Conseils Ltée): Merci, monsieur le président. Mon nom est Pierre Morin. Ce qui m'amène devant vous aujourd'hui ce sont deux questions. Premièrement, il y a un problème d'interprétation au départ et

[Translation]

M. Atkinson: J'aimerais faire une dernière observation à ce sujet. Je partage les préoccupations de M. Grainger à propos de telles règles.

Je suis sûr que vous avez parlé à la directrice des lobbyists et elle vous a sans doute dit combien de poursuites au criminel sont engagées pour causes de non-observation en ce qui concerne l'enregistrement. D'après ce que je comprends, certains députés de la dernière législature ont exprimé leurs inquiétudes à propos du nombre élevé de cas de non-observation et du fait qu'il y en ait eu très peu qui ont été portés à l'attention de la directrice.

La même remarque s'applique à la partie du Code criminel portant sur la corruption. Consultez la partie du Code criminel qui porte sur la corruption et demandez-vous quand on l'a invoquée la dernière fois. Étant donné la façon dont le texte sur la corruption est rédigé, les références au trafic d'influence, je trouve tout à fait concevable que si quelqu'un voulait utiliser ce texte, il pourrait bel et bien le faire si certains lobbyists ne respectaient pas le code. Et pourtant, cette disposition législative, cette partie du Code criminel, est vraiment très rarement utilisée.

Voilà ce qui m'inquiète surtout, monsieur Bellehumeur. Si nous devons nous montrer aussi stricts, si nous devons avoir recours au Code criminel pour sanctionner les violations d'un code de conduite, je crains que la personne chargée d'imposer ces sanctions n'hésitera pas à faire appel aux dispositions du Code criminel. Ne peut-on trouver un juste milieu?

En l'occurrence je suis d'accord avec vous. À l'heure actuelle il ne semble pas y avoir de juste milieu. Si je comprends bien, tout ce que nous avons c'est un rapport qui, par lui-même, n'est comme vous le dites probablement pas suffisant. À l'autre extrême je craindrais qu'il y ait très peu de poursuites pour les infractions au code.

Le président: Messieurs, je vous remercie. J'ai trouvé votre participation enrichissante. C'est un point de vue novateur que nous n'avions pas entendu exprimer et je suis frappé par la logique de certains de vos arguments. Le comité tiendra naturellement compte de votre exposé. Je vous remercie encore une fois de votre participation.

La séance est levée pour une courte pause.

Le président: Nous reprenons notre examen du projet de loi C-43, loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyists. Mesdames et messieurs, j'ai le plaisir d'accueillir Pierre Morin de Pierre Morin Conseils Ltée.

Merci d'être venu, monsieur Morin. Je vous invite à faire votre déclaration liminaire. Merci.

Mr. Pierre Morin (Pierre Morin Conseils Ltée): Thank you, Mr. Chairman. My name is Pierre Morin. There are two reasons for my decision to appear before your committee today. First of all, there is a problem relating to interpretation and it is

[Texte]

il est préférable de savoir ce que le législateur veut avant qu'il ne couche sur papier, non pas ses intentions, mais ses directives. Deuxièmement, par la suite, j'aimerais vous entretenir un petit peu d'angélisme. Cependant, je vais commencer, si vous le permettez, par mon problème.

Comme je l'écrivais à votre greffier, la loi prévoit trois catégories de lobbyistes. Depuis 1982, j'exerce dans la catégorie de ce que vous appelez lobbyistes-conseils. C'est là le gros de mes activités et c'est là l'essentiel de ce que je fais. Là où il survient un problème, c'est que dans le cadre de ces activités, je suis également directeur général d'une association de fabricants de produits pharmaceutiques. Ce pourrait être autre chose. Cependant, ma raison d'être est essentiellement d'agir comme correspondant pour les organismes réglementaires, mais j'ai aussi la mission de promouvoir les intérêts de ce groupe industriel.

Le problème qui se pose est que chacune des catégories de lobbyistes sont bien définies dans le projet de loi. Cependant, lorsqu'il y a un mélange entre les deux, on ne sait plus tout à fait à quelle catégorie on doit appartenir ou dans quelles conditions on peut continuer à pratiquer.

[Traduction]

preferable to know what exactly the aims of the legislator are before his directives are put down on paper. Secondly, I'd like to talk to you a little bit about self-righteousness. However, I'll begin, if I may, with my problem.

As I mentioned in my letter to the committee clerk, the law provides for three categories of lobbyists. Since 1982, I have been working in the category described as consultant lobbyists. Most of my activities fall into that category. The problem arises because part of my activities involve my role as Executive Director of a association of pharmaceutical manufacturers. It could be something else. Basically my function is to act as correspondent for regulatory bodies but my mission is also to promote the interests of this industrial group.

The problem is that each tier of lobbyists is precisely defined in the bill. When there is overlapping of the two, we do not know exactly which tier we are supposed to belong to or the conditions which apply to this practice.

• 1700

Dans la loi actuelle, pour la catégorie 2, c'est-à-dire les représentants d'organisations ou d'associations, il y a un certain nombre d'exceptions, entre autres, non pas dans la loi—du moins je ne me souviens pas de l'avoir vu spécifiquement—, mais dans le guide d'interprétation de la loi. Parmi ces exceptions, on retrouve les relations avec les organismes réglementaires. La question qui se pose c'est que le projet de loi actuel ne traite pas de ces exceptions. Est-ce que l'intention est toujours de les maintenir?

En passant, ces exceptions n'existent que pour cette catégorie de ce que vous appelez «lobbyistes-maison» ou «lobbyistes d'organisation». Donc, c'est un peu confus tout cela. C'est un peu la raison qui m'a amené à intervenir suite à l'invitation qui nous a été faite par le greffier.

Si d'une quelconque façon mes propos n'avaient pas été tout à fait assez clairs, je pourrais les répéter assez bien dans l'autre langue officielle. En fin de compte, c'est à vous les législateurs de prendre en considération les recommandations qui vous sont faites et de prendre les décisions. C'était mon premier point.

Mon deuxième point a trait à l'angélisme. Plus tôt, j'écoutais les discussions en ce qui a trait à un code de déontologie. Le problème, c'est que vous êtes en train de légiférer sur une activité qui s'appelle le lobbying tout à fait normal, tout à fait courant et je dirais même essentiel à la vie démocratique, alors que ce que vous voulez vraiment encadrer c'est le «cronysm». Je pense que même en français on peut bien comprendre ce que cela veut dire. Malheureusement, pour une bonne partie, votre projet de loi ne changera rien à cette situation. Il va au delà d'une activité tout à fait normale et régulière.

M. Bellehumeur: Cela fait du bien d'entendre du français dans ce Comité. Je vais laisser les membres du gouvernement répondre à vos interrogations. Cependant, vous en avez soulevé certaines qui m'amènent à vous poser quelques questions dans le but d'améliorer la loi. Je dis qu'il y a place à l'amélioration dans ce projet de loi C-43. On va regarder cela ensemble.

In the case of tier 2, that is the representatives of organizations or associations, the present legislation provides for a number of exceptions, not so much in the Act itself, I don't remember a specific reference, but in the guide to the interpretation of the Act. One of these exceptions concerns relations with regulatory bodies. The present bill does not mention such exceptions. Is it the intention to maintain them?

By the way, these exceptions exist only for the tier which you describe as "in-house lobbyists". So the whole thing is rather confusing. That is why I've decided to appear before your Committee in response to the invitation made by the clerk.

If somehow my comments have not been clear enough, I could repeat them in the other official language. Ultimately it is up to you as legislators to take into account the recommendations that have been made to you and make decisions. That was my first point.

My second point concerns self-righteousness. I was listening to discussions concerning a code of conduct. The problem is that you are legislating on an activity, namely lobbying as it is normally practised and something I consider to be essential to democracy, when what you really want to control is cronyism. I think the meaning of this term is quite clear. Unfortunately, to a large extent, your bill will change nothing in the present situation. It goes far beyond a normal and standard activity.

Mr. Bellehumeur: I'm glad to hear some French on this Committee. I'll let the government members answer your questions. However you have raised a certain number of points that I would like to see elucidated in order to improve the bill. You say that there is room for improving Bill C-43. Let's take a look at this together.

[Text]

Vous avez finalement un problème à porter deux chapeaux. S'il n'y avait qu'une catégorie au lieu de trois, cela répondrait-il à certaines de vos interrogations?

M. Morin: Je ne suis pas certain. Non. Il y a deux types d'activités de lobbying, celle faite par un professionnel qui s'affiche comme tel, qui accepte une clientèle variée qui en a besoin et qui est prête à en acquitter le coût, et celle qui est foncièrement une activité de consultation de gestion.

Il faudrait peut-être comprendre cette dernière activité. Ce n'est pas miraculeux, ce n'est pas une activité, comment dirais-je, honteuse. Au contraire, c'est important pour l'entreprise de gérer ses relations gouvernementales au même titre qu'elle gère ses relations de travail, ses relations avec ses banquiers, ses relations publiques, etc. C'est une fonction qui devrait être internalisée dans l'entreprise.

• 1705

Malheureusement, il y a bien des entreprises qui ne l'internalisent pas, cela pour toutes sortes de raisons. Voici l'exemple le plus probant que je puis vous donner. Il y a un grand nombre d'entreprises qui n'ont pas de contact direct avec le public. Ce sont des entreprises intermédiaires qui fournissent des produits à d'autres. Très souvent, elles n'ont aucune idée de ce qui se passe au-delà de leur marché immédiat. Tout à coup, il arrive un projet de règlement, et on leur dit: Cela s'applique à vous. À ce moment-là, elles tombent des nues.

C'est un peu normal qu'elles tombent des nues. Vous adoptez beaucoup de règlements et d'autres administrations en adoptent aussi, et il est à peu près physiquement impossible aujourd'hui, pour un citoyen bien informé, de ne pas ignorer la loi. Les choses en sont à ce point.

Cela dit, il y a des organisations et associations. Je pense que votre titre concernant les organisations en traite très bien; on définit grosso modo ce que c'est. Cependant, il y a simplement les gouvernements autres que le gouvernement du Canada qui apparaissent là, ce qui est plutôt incongru. Je ne sais pas si on vous a fait des représentations sur le lobbying que peut faire un gouvernement, mais je vois très mal M. McKenna, par exemple, s'enregistrer pour faire des représentations auprès de M. Chrétien dans une communication directe.

M. Bellehumeur: Vous pouvez donner des exemples. Il y en a.

M. Morin: Non, mais je peux vous dire que cela se passe aussi à ce niveau-là.

M. Bellehumeur: Oui.

M. Morin: Il y a donc deux catégories. Essentiellement, l'obligation de fournir des rapports est très allégée dans un cas et très lourde dans l'autre.

Si pour mes activités de directeur général d'association, je suis considéré comme un lobbyiste-conseil, mon problème est simple: je vais passer beaucoup de temps à me conformer aux obligations que me fait la première partie de la loi parce que c'est littéralement quotidien. On ne sait jamais de quel sujet il s'agit. Quand il y a des délais, cela arrive. On a passé quelques heures en réunion ce matin avec l'organisme réglementaire. Il y avait 15 sujets à l'ordre du jour. Cela, c'était pour la journée.

[Translation]

Your problem is due to the fact that you are wearing two hats. If there were just one category or tier, would that answer some of your concerns.

Mr. Morin: I'm not sure. No. There are two types of lobbying activities, those carried out by a professional who describes himself as a lobbyist, who accepts a varied clientele in need of such services and willing to pay, and the kind of lobbying that would be better described as management consulting.

I think we must understand what this latter activity is. There is nothing shameful about it. On the contrary, it is important for business to manage its relations with the government in the same way it manages its labour relations, public relations or relations with a bank. Normally it should be an in-house function.

Unfortunately there are many businesses that do not have this as an in-house service for all sorts of reasons. For example, there are a lot of companies that do not have direct contact with the public. They are intermediaries that supply products to others. Very often, they have no idea of what is taking place beyond their immediate market. Suddenly there may be talk of a draft regulation and they are told that it will apply to them. It's something completely unexpected for them.

Their surprise is rather understandable. You adopt many regulations as do other jurisdictions, and it's almost physically impossible today for a well-informed citizen not to ignore the law. That's how far things have gone.

Having said that, there are organizations and associations. I think that your title dealing with organizations does provide a good general definition. However, governments other than the Government of Canada are mentioned, and that strikes me as rather incongruous. I don't know whether you've heard representations about the lobbying that is done by other governments but I find it hard to imagine Mr. McKenna, for example, registering in order to make representations to Mr. Chrétien.

Mr. Bellehumeur: You can give examples, there are some.

Mr. Morin: No, but I can tell you that it also happens at that level.

Mr. Bellehumeur: Yes.

Mr. Morin: So there are the two tiers. Basically, the reporting requirement is quite light in one case and very heavy in the other.

If I'm considered an in-house lobbyist for my activities as Executive Director of an association, my problem is a simple one. I spend lots of time complying with the requirements under the first part of the bill because it literally varies from day to day. We never know what subject we'll be dealing with. This morning we spent several hours at a meeting with the regulatory organization. There were 15 items on the agenda. And that is just from one day.

[Texte]

Vous voyez que, quand il faut remplir les obligations des lobbyistes professionnels, cela devient à toutes fins pratiques absurde.

M. Bellehumeur: Vous devriez être d'accord avec moi qu'il faudrait qu'il y ait une seule catégorie. S'il y a juste une catégorie de lobbyistes, il n'y a qu'une façon de faire vos divulgations. Vous n'avez qu'un délai à respecter. Les mêmes règles s'appliqueraient à tous.

M. Morin: Vous avez décidé de l'enregistrement des lobbyistes et non pas des firmes. Un choix a été fait.

M. Bellehumeur: C'est le travail des lobbyistes qu'on veut vraiment fixer.

M. Morin: Autrement dit, c'est Pierre Morin qui doit s'enregistrer, et non pas Pierre Morin Conseils. Il faut bien voir que chaque fois, c'est la personne qui est touchée et non pas sa firme.

Si c'était la firme, eh bien, il n'y aurait pas beaucoup de différence entre Pierre Morin Conseils et la Chambre de commerce de Saint-Alfred. En termes d'organisations, la seule différence, c'est peut-être la nature des dossiers, mais essentiellement. . .

M. Bellehumeur: Oui, mais la fin est la même.

M. Morin: La fin est la même.

M. Bellehumeur: Que ce soit la Chambre de commerce de Toronto ou de Québec, ou que ce soit vous, si vous entrez en contact avec le gouvernement, c'est pour tenter de l'influencer. Ce que je dis n'est pas péjoratif.

M. Morin: Non, non.

• 1710

M. Bellehumeur: Vous tentez d'influencer le gouvernement, que vous soyez lobbyiste de première catégorie ou de deuxième catégorie.

M. Morin: Je suis d'accord, mais c'est mal comprendre notre rôle. Je vous dirais que la partie véritablement lobbying de notre rôle par rapport à un client, c'est généralement la partie congrue, la plus petite des parties.

Ce qui est extrêmement important, c'est d'aller chercher toute l'information possible. Pour cela, on communique avec des fonctionnaires et des hommes politiques. Cette partie-là n'est pas visée par la loi.

M. Bellehumeur: Elle n'est pas visée.

M. Morin: Non, non, elle n'est pas visée par la loi.

M. Bellehumeur: Vous, vous comprenez bien le sens de C-43 et de la loi. Vous êtes le premier.

M. Morin: Je ne sais pas si je suis le premier, mais c'est peut-être parce que je suis dans la profession depuis assez longtemps. Essentiellement, tant et aussi longtemps que vous viserez des personnes, vous devrez avoir au minimum deux catégories. Quand vous déciderez de toucher les firmes et les organisations et que vous inclurez les personnes morales qui exercent cette profession-là, vous pourrez alors envisager de n'avoir qu'une seule catégorie. La différence est là. Dans le cas de la loi actuelle, vous ne touchez que les personnes.

[Traduction]

You can understand that when one has the obligations of a professional lobbyist, to all practical purposes it becomes absurd.

Mr. Bellehumeur: You should agree with me then that we need one a single tier. If there is just one tier of lobbyists, there is just one way of disclosing information. There's the same time limit for everyone and the same rules apply to all.

Mr. Morin: You've decided on the registration of lobbyists rather than firms. A choice was made.

Mr. Bellehumeur: What we want to keep track of is the work of lobbyists.

Mr. Morin: In other words, it's Pierre Morin who should be registering rather than Pierre Moring Consultants. It is the person rather than his firm.

If it were the firm, there wouldn't be much difference between Pierre Morin Consultants and the Saint-Alfred Chamber of Commerce. In terms of organization the only difference may be the kind of files but basically. . .

Mr. Bellehumeur: Yes, but the purpose is the same.

Mr. Morin: The purpose is the same.

Mr. Bellehumeur: Whether it's the Toronto or Quebec City Chamber of Commerce, or you, if you are contacting the government, your purpose is to influence it. I'm not saying this in a pejorative way.

Mr. Morin: No.

Mr. Bellehumeur: You are still trying to influence the government, whether you are a Tier 1 or a Tier 2 lobbyist.

Mr. Morin: I agree, but I also think our role is not well understood. I think it's important to point out that the actual lobbying we do on behalf of a client generally represents a less significant proportion of our activities.

However, it is extremely important to get as much information as possible. To that end, we do communicate with government officials and politicians. That aspect of our work is not covered by the legislation.

Mr. Bellehumeur: You say it is not covered.

Mr. Morin: No, it is not covered by the legislation.

Mr. Bellehumeur: Well, at least you understand what C-43 and the current statute are all about. You are the first person I've seen who does.

Mr. Morin: I don't know whether I'm the first or not, but if I am, it's probably because I've been working in this profession for quite a long time. As long as you focus on individuals, you will have to have at least two tiers. However, if you decide to make firms and organizations your focus, and to include corporate persons exercising that profession, then perhaps you could consider having only one tier. That's the difference. Under the current legislation, you are only dealing with individuals.

[Text]

M. Bellehumeur: Vous avez dit également que C-43 n'atteindra pas l'objectif qu'on vise, à savoir centraliser les faveurs politiques, les contacts, etc. Vous dites qu'il faudrait ajouter quelque chose et que, de toute manière, le projet de loi ne changera rien.

M. Morin: Oui.

M. Bellehumeur: Vous êtes dans le domaine depuis 1979 et vous semblez avoir étudié le projet de loi assez bien. Vous avez une bonne idée de tout le domaine du lobbyisme. Qu'est-ce qu'il faudrait ajouter à ce projet de loi pour atteindre l'objectif que vous avez mentionné? Ce qui répugne à la population, ce sont toutes ces histoires de faveurs politiques. Je ne dis pas que je suis d'accord avec vous, mais si vous croyez que C-43 passe à côté de cela, qu'est-ce qu'il faudrait y ajouter?

M. Morin: Ce n'est pas ce qu'il faudrait ajouter à C-43.

M. Bellehumeur: D'accord.

M. Morin: Il s'agit de savoir ce à quoi il faut s'attendre de C-43. Le projet de loi C-43 met en oeuvre ce que j'appellerais une certaine discipline, une volonté de transparence. Cela, C-43 le fait raisonnablement bien. Ce que C-43 ne fait pas, c'est essentiellement contrôler et réprimer le genre d'activités qui ont donné naissance à C-43.

M. Bellehumeur: Un code de déontologie?

M. Morin: Non. Je peux vous donner des exemples. Dans bien des cas, les personnes qui font du lobbying ne correspondent pas, à toutes fins pratiques, aux définitions que vous donnez.

M. Bellehumeur: Vous allez revenir à ce que vous venez de dire. Vous dites que, dans les définitions de C-43 telles que rédigées, on oublie certaines personnes. C'est bien ce que vous voulez dire?

M. Morin: En effet. Le lobbyiste professionnel est défini comme étant quelqu'un qui, contre paiement, fait des activités de lobbying. Vous allez assez loin pour dire que le paiement peut être fait en argent, en nature ou d'une autre façon.

[Translation]

Mr. Bellehumeur: You also said that Bill C-43 does not meet its intended goal, which is to centralize, so to speak, political favours, contacts, and so forth. You say that something has to be added and that in any case, passing this Bill will make no difference whatsoever.

Mr. Morin: Yes.

Mr. Bellehumeur: You've been working in this area since 1979, and you seem to have quite a thorough knowledge of the Bill. You also seem to know a lot about the lobbying profession in general. What should we consider adding to this Bill to ensure that it meets the goal you have referred to? What Canadians find most repugnant are all the stories of political favours. I am not saying I necessarily agree with you, but if you think Bill C-43 completely misses the point, what should we add to improve it?

Mr. Morin: It's not really a matter of adding something to Bill C-43.

Mr. Bellehumeur: I see.

Mr. Morin: It's a matter of determining what our expectations are with respect to Bill C-43. This bill introduces what I would call a certain amount of discipline and desire for transparency. That is something that Bill C-43 does reasonably well. What Bill C-43 does not do, however, is control and curtail the kinds of activities that resulted in Bill C-43's introduction.

Mr. Bellehumeur: Do you mean we need a code of ethics?

Mr. Morin: No, let me just give you a couple of examples. In many cases, the definitions you give do not, for all intents and purposes, coincide with what people who engage in lobbying actually do.

Mr. Bellehumeur: I'd like you to clarify what you just said. You are saying that under the definitions, as currently drafted, set out in Bill C-43, some people have been neglected. Is that what you mean?

Mr. Morin: Exactly. A professional lobbyist is defined as someone who engages in lobbying activities in exchange for payment. You go as far as to say that payments may be monetary, in kind or of another nature.

• 1715

Vous êtes à l'emploi d'un parti politique où les contributions ne sont pas contrôlées. Les contributions peuvent venir à la fois d'entreprises et d'autres. Vous rencontrez le directeur régional ou le directeur général de ce parti politique parce que vous souhaitez une modification législative. Contre cela, vous ferez une contribution considérable au parti en question. À ce moment-là, le directeur général peut faire les représentations qu'il veut bien faire. Il peut être un bénévole ou un employé du parti. Il va faire les représentations. Il a intérêt à ce que votre cause soit entendue. Si elle l'est, le parti recevra une contribution. Le lobbyiste n'est pas celui qui a fait le lobbying.

M. Bellehumeur: Selon vous, il ne serait pas obligé de se déclarer en vertu de C-43.

M. Morin: Non.

You are in the employ of a political party where contributions are not controlled. Contributions may come from both corporations and individuals. You decide to meet with the regional director or general director of that political party, because you are interested in seeing legislative changes made. In exchange, you will make a considerable contribution to that political party. Under such an arrangement, the general director could make any representations he may wish to. He could be a volunteer or work for the party. So, he makes representations to the powers that be, and it is in his interest to have your case heard. If it is heard, the party will receive a contribution. And yet, the lobbyist in this case was not the person who actually did the lobbying.

Mr. Bellehumeur: As far as you're concerned, he would not have to register under Bill C-43.

Mr. Morin: No.

[Texte]

M. Bellehumeur: On va examiner la question, parce que j'ai l'impression qu'il aurait la même obligation en vertu des définitions.

M. Morin: Il n'est pas rémunéré pour faire cela. Si c'est un lobbyiste maison, il faut que le lobbyisme représente une partie substantielle de ses activités. Si c'est un lobbyiste employé, il faut encore que le lobbyisme représente une partie substantielle de ses activités. Il n'est certainement pas un lobbyiste professionnel, à moins que les partis ne soient devenus...

Je prends peut-être un cas caricatural, mais vous touchez très peu les types d'activités qui font scandale. En passant, les activités d'un lobbyiste peuvent très bien être rémunérées à la performance. Il n'y a absolument rien de mal à cela. Bien des avocats sont rémunérés à la performance.

M. Bellehumeur: Oui, mais on a un code de déontologie.

M. Morin: D'abord, c'est un code de discipline.

M. Bellehumeur: Lequel?

M. Morin: Il y a la déontologie, et il y a un code de discipline chez les avocats.

M. Bellehumeur: C'est un code de déontologie.

M. Morin: C'est un code de déontologie et c'est administré par la discipline. Excusez-moi. Le code de déontologie du Barreau n'empêche absolument pas la rémunération à la performance.

M. Bellehumeur: Non. C'est prévu dans le code de déontologie. Il y a des barèmes et des pourcentages. Celui qui y déroge a le syndic sur le dos et il peut avoir des sanctions.

M. Morin: Je vous écoutais donner cet exemple tout à l'heure. C'est ce qu'on appelle les professions soi-disant autoréglées. Je dis bien «soi-disant» parce que la réglementation est sanctionnée par l'État. La mission essentielle de cette profession est de protéger le public. Or, vous ne me ferez quand même pas croire que la mission première des lobbyistes est de protéger le public.

M. Bellehumeur: Vous ne pensez pas?

M. Morin: Non. On a des clients qui nous demandent des services professionnels qu'on doit rendre au meilleur de notre compétence. Il faut faire attention. Il faut faire une grosse distinction entre l'honnêteté... Nous devons faire un travail honnête pour nos clients. En même temps, il y a des règles. Depuis des années, je m'impose des règles, qui sont des règles de déontologie. Je dois respecter la loi. Déjà le Code criminel est très sévère quant aux représentations qu'on peut faire.

Au-delà du Code criminel, il y a toute la question de la perception qu'on peut avoir de quelqu'un en termes d'honnêteté, de probité et d'efficacité. Je n'aurais pas duré tout ce temps-là si je ne m'étais pas conformé à certaines règles. Il ne faut que trois minutes pour perdre une réputation. Cela fait 15 ans que je bâtis la mienne. Pourtant, j'ai traité avec les gouvernements successifs, un peu partout, depuis 1979. Également, je l'avais fait auparavant pendant près de 10 ans.

[Traduction]

Mr. Bellehumeur: Well, we will have to look into that further, because my feeling is that he would be under exactly the same obligation as other lobbyists, under those definitions.

Mr. Morin: You must remember that he is not being paid to do that. In the case of a corporate lobbyist, lobbying must constitute a substantial part of his activities. In the case of salaried lobbyists, again, lobbying must constitute a substantial part of his activities. He is certainly not a professional lobbyist, unless parties have become...

I may be using a rather extreme example here, but this legislation really will catch very few of the kinds of activities that result in scandals. By the way, a lobbyist can be paid on the basis of his performance. There is absolutely nothing wrong with that. A great many lawyers are paid on the basis of their performance.

Mr. Bellehumeur: Yes, but there is a code of ethics.

Mr. Morin: And before that, there is a code of discipline.

Mr. Bellehumeur: What do you mean?

Mr. Morin: Well, there is a code of ethics, but there is also a code of discipline for members of the legal profession.

Mr. Bellehumeur: But it's a code of ethics.

Mr. Morin: It is a code of ethics, but it is enforced by disciplinary authorities. What I'm trying to say is the Bar's code of ethics does not in any way prevent performance-based pay.

Mr. Bellehumeur: No. It is actually set out in the code of ethics, with scales and percentages. Anyone who fails to comply with it is likely to have the syndic on his back, and may well be subject to sanctions.

Mr. Morin: I heard you give that example earlier. They are the so called self-regulated professions. I say "so-called" because their regulations are in fact sanctioned by the government. The primary mission of people in that profession is to protect the public, but you'll never have me believe that a lobbyist's primary mission is to protect the public.

Mr. Bellehumeur: You don't think so?

Mr. Morin: No. We deal with clients who ask us to provide professional services to the best of our abilities. I think we have to be very careful here. There is a major distinction to be made between honesty... We have to do honest work for our clients. At the same time, there are certain rules. For years now, I have followed self-imposed rules of ethical behaviour. I have to comply with the law. The Criminal Code already sets out quite a few restrictions when it comes to the kind of representations that can be made.

Beyond the Criminal Code, there is the whole issue of the perception one may have of an individual's honesty, probity and efficiency. I would never have lasted this long if I had not complied with certain rules. It only takes a couple of minutes to ruin one's reputation, and I have spent 15 years building mine. And yet, I have dealt with successive governments throughout the country since 1979. And I did so even before that for a 10 year period.

C'est cela aussi qu'il faut voir. Vous en avez vu beaucoup apparaître et disparaître très rapidement.

That is another consideration. In a very short period of time, a lot have come on stream and disappeared almost as quickly.

[Text]

M. Bellehumeur: Il y en a qui disparaissent après être passés au cash.

M. Morin: Il y en a qui disparaissent même plus tôt.

M. Bellehumeur: En effet. Merci.

The Chairman: I have a couple of clarification questions if I could, and then I'll conclude. Do public suspicions about lobbying reflect in your business at all? Do you find there is any worry about what happened over the last ten years and the perception and the distrust that's occurred within the system negatively impacting on your business as a lobbyist?

Mr. Morin: No, it hasn't, primarily because my business has developed by word of mouth, so that I have people who have come to me first of all because they have a problem. As a rule that's what brings them, but they have been brought through someone else whose problem has been satisfactorily resolved. So the issue hasn't been raised.

The only area, and this goes back to a few years ago, where the issue was really present was in meeting with government officials not so much here as in Quebec, where the profession was more or less coming into its own and there were great concerns as to what... the expression in French is what do we eat in winter, *Qu'est-ce que ça mange en hiver?* The exchanges over time have been found very useful and they have gone on with successive changes in government both in Quebec, my native province, and here.

The Chairman: The code of ethics for lobbyists that the ethics counsellor is going to be developing, are you personally planning to participate in that?

Mr. Morin: Yes.

The Chairman: One question we've been asking lobbyists is a quick canvass of their thoughts with regard to the deductibility of lobbying expenses. It's been a hot question and I thought I'd afford you the opportunity of perhaps responding to that issue.

Mr. Morin: Essentially lobbying is an entirely legitimate corporate activity, but it is a management activity to the same extent that managing personnel relations, managing public relations, managing banking relations is a legitimate activity. Lobbying is a similar legitimate activity. To that extent, sure, it is deductible. Again, the question that you're raising is translating something that you're not addressing in C-43. You're not going to get at cronyism through C-43. You'll get at transparent and regulated activity in lobbying with lobbyists, registered lobbyists, but cronyism cannot be registered.

The Chairman: Would you want to register cronyism? In other words, does it exist and will it always exist, in your view?

Mr. Morin: It does exist. It has existed. Will it always exist? That is basically a question of the code of ethics of elected officials and of government.

[Translation]

Mr. Bellehumeur: Some of them disappear only after passing "go".

Mr. Morin: And some disappear even before that.

Mr. Bellehumeur: Yes. You're right. Thank you.

Le président: Je voudrais obtenir quelques éclaircissements, et après je vais lever la séance. La méfiance du public vis-à-vis du lobbying a-t-elle influé sur votre entreprise? Selon vous, les gens qui exercent votre métier, et vous en particulier, craignent-ils que l'évolution de la situation ces dix dernières années et la méfiance du public face aux lobbyistes, influent de façon négative sur votre entreprise?

M. Morin: Non, pas du tout—notamment parce que mon entreprise a pris de l'expansion grâce à la réputation que j'ai acquise; c'est-à-dire que les gens viennent surtout me voir parce qu'ils ont un problème. En règle générale, ils s'adressent à moi parce que quelqu'un d'autre dont le problème a été réglé à sa satisfaction m'a recommandé. Donc la question ne s'est jamais posée dans mon cas.

Le seul moment où j'avais l'impression qu'il y avait justement une certaine inquiétude remonte à il y a quelques années, lors d'une réunion avec des fonctionnaires au Québec, à l'époque où la profession commençait à peine à s'établir et que les gens se disaient, selon l'expression populaire, qu'est-ce que ça mange en hiver? Mais les échanges de vue se sont révélés utiles et ils ont pu continuer malgré les changements de gouvernement non seulement au Québec, ma province natale, mais ici au fédéral.

Le président: Avez-vous l'intention de participer à l'élaboration du code de déontologie des lobbyistes que le conseiller en éthique est chargé de préparer?

M. Morin: Oui.

Le président: Nous avons demandé à tous les lobbyistes de nous dire ce qu'ils pensaient de la possibilité qu'on puisse déduire les dépenses de lobbying. C'est une question qui suscite une vive controverse et je voulais vous laisser la possibilité de vous prononcer là-dessus.

M. Morin: Eh bien, le lobbying représente une activité commerciale tout à fait légitime, et c'est une activité de gestion au même titre que la gestion du personnel, la gestion des relations publiques et la gestion des relations bancaires. Le lobbying est une activité semblable et tout aussi légitime. Dans ce sens là, il me semble clair que ces dépenses devraient être déductibles. Encore une fois, le problème que vous soulevez n'est pas abordé par le projet de loi C-43. Vous n'allez pas attaquer le copinage avec le projet de loi C-43. Vous allez faire en sorte que les activités des lobbyistes, qui seront enregistrés, soient plus transparentes et réglementées, mais il n'y a pas moyen de couvrir le copinage.

Le président: Faudrait-il chercher à le couvrir? Autrement dit, est-ce que cela existe et s'agit-il de quelque chose qui va toujours exister, selon vous?

M. Morin: Oui, cela existe. Cela a déjà existé par le passé. Est-ce que cela va toujours exister? Eh bien, tout dépend du code de déontologie qui visera les fonctionnaires et le gouvernement en général.

[Texte]

[Traduction]

• 1725

The Chairman: So in your view, if the lobbyists are going to have a code of ethics then so should ministers, so should members of Parliament, and so should senators?

Mr. Morin: We're getting to an area where honesty is no longer presumed, but attitudes say a whole lot more than a written code of ethics, because when you start writing it down, the ink isn't dry on it that someone's figured out a way to circumvent it. But it's still useful.

I grant you it is still useful to have a code of ethics, but the point I'm making is if politicians, if parties still more or less lack transparency in their financing activities, then don't expect the population to have any more respect and don't expect what you might call truancy to go away. You're inviting it.

The Chairman: The last point I want to make, and then we'll conclude, gentlemen, is this. In your letter, as I understand it, you fully support the thrust of Bill C-43. Certainly you would have to agree with me if I were to ask you whether the establishment of an ethics counsellor begins the process of appearing to the public that the world is changing and that this new initiative is an initiative that's meritorious and worthy of support.

Mr. Morin: Well, that sounds like a very nice political speech, but basically that same ethics counsellor would have to lay down the facts to the public that it is so complicated to get in touch with government, simply to be heard, much less understood, that these professionals are needed and in fact you are creating our jobs.

The Chairman: Do you call your member of Parliament when you have a problem for a client?

Mr. Morin: Yes. Sure.

The Chairman: And how does that member of Parliament respond? Positively? Too busy to deal with you?

Mr. Morin: No. As a rule, very positively, except that his hands are tied. For instance, if I call him on an issue where it's a question of right... And as a matter of fact I make it a point of calling him—not only mine, but also my client's member of Parliament. I make it a point, except that as a rule their hands are tied either by solidarity or by caucus rules, or he is a member of the government, of the executive—

The Chairman: I'm sorry to interrupt, but aren't those other issues, other than what we're talking about here?

Mr. Morin: No, they're very much part of it. That's why we exist.

The Chairman: So you're saying you exist because of these other problems in the system?

Mr. Morin: No. Well, we exist because of the problems you're creating.

The Chairman: Mr. Bellehumeur, did you have—

Mr. Morin: It may sound somewhat tenuous, but in fact we do exist because of the problems you're creating. I'm talking about the real lobbyists, I'm not talking about the cronies, okay? The word comes from those who were in the ante-rooms, in the

Le président: Donc selon vous, s'il doit y avoir un code de déontologie pour les lobbyistes, il devrait également y en avoir un pour les ministres, les députés, et les sénateurs?

M. Morin: Il est question ici d'un domaine où l'honnêteté n'est plus présumée, et où les attitudes en disent beaucoup plus long qu'un code de déontologie car l'encre avec laquelle il a été écrit n'est souvent pas encore sèche que déjà quelqu'un a trouvé moyen de le contourner. Il n'en reste pas moins utile.

J'admets qu'il reste utile de disposer d'un code de déontologie, mais je soutiens que si les politiques, si les partis continuent de ne pas faire preuve de transparence dans leurs activités financières, qu'ils ne s'attendent pas à ce que la population les respecte plus et à ce que l'on pourrait appeler la délinquance disparaisse. C'est plutôt le contraire.

Le président: Messieurs, la dernière remarque que je voudrais faire avant de conclure nos travaux est la suivante: dans votre lettre, si je comprends bien, vous appuyez sans réserve l'objectif du projet de loi C-43. Vous seriez certainement d'accord avec moi si je vous disais que la mise en place d'un conseiller en éthique marque le début d'un processus visant à montrer à la population que les choses s'améliorent et que cette nouvelle initiative est méritoire et justifie son soutien.

M. Morin: Cela ressemble à un joli discours politique, mais en fait votre conseiller en éthique sera dans l'obligation de dire à la population qu'il est si compliqué de traiter avec le gouvernement, de simplement se faire écouter et encore plus de se faire comprendre que les lobbyistes sont nécessaires, et en fait vous créez nos emplois.

Le président: Appelez-vous votre député lorsque vous avez un problème avec un client?

M. Morin: Oui, bien sûr.

Le président: Et comment a réagi le député? Favorablement? Il est trop occupé pour s'occuper de vous?

M. Morin: Non. Généralement, très favorablement, sauf qu'il a les mains liées. Ainsi, si je l'appelle à propos d'un dossier qui soulève une question de droit... Et en fait je l'appelle par principe—pas uniquement mon député, mais également le député de mon client. Je le fais par principe, mais généralement il a les mains liées soit par solidarité politique soit à cause des règles du caucus; ou alors il est membre du gouvernement, de l'exécutif...

Le président: Je m'excuse d'interrompre, mais ne s'agit-il pas là d'autres questions que celles dont nous parlons ici?

M. Morin: Non, elles s'y rapportent parfaitement. C'est pourquoi nous existons.

Le président: Vous dites donc que vous existez à cause des autres problèmes présents dans le système?

M. Morin: Non, en fait nous existons à cause des problèmes que vous créez.

Le président: Monsieur Bellehumeur, est-ce que vous aviez...

M. Morin: Cela peut paraître surprenant mais nous existons effectivement à cause des problèmes que vous créez. Je parle ici des vrais lobbyistes, pas de ceux qui font profession de copinage. Le mot servait à décrire ceux qui se tenaient dans les

[Text]

lobby, waiting for favours. I'm not talking about favours; I'm talking a profession that works hard basically to make sure that two groups, two organizations, understand one another, because government has developed its own language.

I'm not talking only about legalese; I'm talking about civil servants, who can talk to you around something where no one but themselves understand what they're talking about, and business, which has its own language. In fact, if we were only acting as translators and saying when he says that he means exactly the same thing you're saying, except you don't understand it. . . And a lot of my business is that. A lot of my business is that.

So in fact what I'm saying is that you're creating our jobs. So yes, the ethics counsellor should go and say we're doing this, but should also point out that lobbyists, the profession you're regulating, exists because you're creating it.

The Chairman: Okay. Mr. Bellehumeur.

• 1730

M. Bellehumeur: Je ne partage pas tout ce que vous avez dit, monsieur Morin. Cependant, je pense que vous avez raison de dire que, si on veut vraiment tenter de légiférer sur le trafic d'influence, il faut aller à la base. À la base, il y a la confiance qu'on peut développer au sein de la population. Cela commence peut-être au niveau du financement des partis politiques. Je suis totalement d'accord avec vous là-dessus. C'est pour cela que le parti de l'Opposition officielle a adopté des règles semblables. On invite le gouvernement à faire de même.

The Chairman: Thank you very much, sir, for making the effort to be with us today. We found your comments interesting. They've given us another perspective.

Gentlemen, I'll remind you tomorrow we'll be meeting in Room 209, West Block. We'll be hearing from Mr. Simon Reisman and the Canadian Construction Association. We're adjourned until then. Thank you.

[Translation]

antichambres, dans les couloirs, en attendant d'obtenir des faveurs. Moi je ne parle pas de faveurs; je parle d'une profession où l'on travaille fort pour faire en sorte que deux groupes, deux organisations, se comprennent mutuellement car le gouvernement a développé son propre langage.

Je ne fais pas allusion uniquement au jargon des juristes; je parle des fonctionnaires qui peuvent vous parler de quelque chose d'une façon que personne d'autre qu'eux ne comprend et du monde des affaires qui a son propre langage lui aussi. En fait, si nous étions seulement des interprètes qui disent que lorsqu'ils parlent d'une chose ils veulent dire exactement la même chose que vous, sauf que vous ne comprenez pas ce qu'on dit. . . Une bonne partie de mon activité se résume à cela. Une bonne partie de mon activité se limite à cela.

Je dis donc qu'en fait vous créez nos emplois. Le conseiller en éthique devra donc effectivement dire «nous faisons ceci», mais faire également remarquer que les lobbyistes, la profession que vous réglementez, existent parce que vous la créez.

Le président: Très bien. Monsieur Bellehumeur.

Mr. Bellehumeur: I do not agree with everything you have said, Mr. Morin. However, I think you are right to say that if we truly want to legislate on influence-peddling, it is necessary to go to the bottom of things. At the base is the trust that we can generate among the people. This starts with the financing of political parties. I fully agree with you on this point and this is why the official opposition party has put in place its own rules. We encourage the government to do the same.

Le président: Je vous remercie monsieur d'avoir fait l'effort de venir parmi nous aujourd'hui. Nous avons trouvé vos remarques intéressantes. Elles nous ont donné un autre point de vue des choses.

Messieurs, je vous rappelle que nous nous réunirons demain dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest. Nous entendrons M. Simon Reisman et l'Association canadienne de la construction. La séance est levée. Merci.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Grainger & Associates:

Brian Grainger.

From McMaster University:

Professor Michael Atkinson, Department of Political Sciences.

From «Pierre Morin Conseils liée»:

Pierre Morin.

TÉMOINS

De «Grainger & Associates»:

Brian Grainger.

De l'Université McMaster:

Professeur Michael Atkinson, Section des sciences politiques.

De Pierre Morin Conseils liée:

Pierre Morin.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Wednesday, November 2, 1994

Chairman: Paul Zed

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 15

Le mercredi 2 novembre 1994

Président: Paul Zed

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le*

**Bill C-43, An Act to amend
the Lobbyists Registration Act
and to make related
amendments to other Acts**

of the Standing Committee on Industry

**Projet de loi C-43,
Loi modifiant la Loi sur
l'enregistrement des lobbyistes
et d'autres lois en conséquence**

du Comité permanent de l'industrie

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



SUB-COMMITTEE ON BILL C-43 OF THE STANDING
COMMITTEE ON INDUSTRY

Chairman: Paul Zed

Members

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri—(7)

(Quorum 4)

Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-43 DU COMITÉ
PERMANENT DE L'INDUSTRIE

Président: Paul Zed

Membres

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Sous-comité

Robert Normand

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 2, 1994
(16)

[Text]

The Sub-Committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met at 3:35 o'clock p.m. this day, in Room 209, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Alex Shepherd, Tony Valeri, Paul Zed.

Acting Member present: Ovid Jackson for Denis Mills

Other Member present: John Bryden

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn and Brian O'Neal, Research Officers.

Witnesses: From Ranger Oil Ltd.: Simon Reisman, Chairman, Calgary, Alberta. *From the Canadian Construction Association:* Michael Makin, Senior Director, Public Affairs. *From the Canadian Organization of Small Business Inc.:* Don R. Eastcott, Managing Director and Corporate Secretary.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994 (*See Minutes of Proceedings and Evidence, of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

Simon Reisman made an opening statement and answered questions.

At 4:40 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:47 o'clock p.m., the sitting resumed.

Michael Makin and Don R. Eastcott, in turn made opening statements and answered questions.

At 5:35 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 2 NOVEMBRE 1994
(16)

[Traduction]

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie, chargé d'étudier le projet de loi C-43, se réunit à 15 h 35, dans la salle 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Alex Shepherd, Tony Valeri et Paul Zed.

Membre suppléant présent: Ovid Jackson remplace Denis Mills.

Autre député présent : John Bryden.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn et Brian O'Neal, attachés de recherche.

Témoins: De Ranger Oil Ltd.: Simon Reisman, président, Calgary, Alberta. *De l'Association canadienne des affaires publiques:* Michael Makin, directeur principal des Affaires publiques. *De la Canadian Organization of Small Business Inc.:* Don R. Eastcott, directeur gérant et secrétaire corporatif.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1*)

Simon Reisman fait un exposé liminaire et répond aux questions.

À 16 h 40, la séance est suspendue.

À 16 h 47, la séance reprend.

Michael Makin et Don R. Eastcott font tour à tour un exposé liminaire et répondent aux questions.

À 15 h 35, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Sous-comité

Robert Normand

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, November 2, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 2 novembre 1994

• 1535

The Chairman: We're missing a few of our own *toute la gang* here but I call the meeting to order.

Today we're resuming discussion of Bill C-43. This is the subcommittee of the Standing Committee on Industry and we're reviewing, ladies and gentlemen, an act to amend the Lobbyists Registration Act.

I'm pleased on behalf of the committee to welcome Simon Reisman from Ranger Oil Limited. Welcome, Mr. Reisman, and thank you for agreeing to appear before our committee today. I would invite you, if you would like, to make some opening remarks and we'll proceed with you.

Mr. Simon Reisman (Chairman, Ranger Oil Limited): Thank you very much, Mr. Chairman.

I do not have a prepared speech. What I have in front of me is the draft legislation and your letter to me, as well as the brief submitted by the Government Relations Institute of Canada, which I received yesterday and looked at and wanted to see. I'm not a member of that group but I thought they had done a lot of hard work, so I looked through it.

I want to tell you and the subcommittee why I'm here. I looked at the draft legislation when it was circulated by the registrar, notifying me of this committee and with an invitation to appear if I had anything useful to say. I reflected on that a bit after studying the legislation.

I came to the conclusion that with so many eminent parliamentarians here charged with the task of looking at those proposals, there was very little I could say to them that would be new, novel, informative, of a kind that justified my taking up your time.

I put the thing into my file and read in the newspapers from time to time about your proceedings and how things were going. Then I received a letter from you, Mr. Chairman, and I would say it was a pretty insistent letter. It was a pretty thorough letter, but most of all I interpreted it to be a request for assistance. I think you were saying that.

I didn't know at the time that you had lots of lovers and that you wrote this to many people. I had somehow the sense that I was special. I hope, Mr. Chairman, you will allow me to continue to think that because it'll help me in these proceedings.

I thought I ought to pay pretty close attention to a letter the chairman of a parliamentary committee took the trouble to send to me saying there are a lot of things you know, a lot of things you've done, you're pretty prominent in the community, we want to hear from you. So I phoned the clerk of your committee and we had some conversations, some friendly, some not so friendly. When changes were required to be made and so on, I guess I became a little insistent that we stick to the original arrangement.

Le président: Les membres du comité ne sont pas encore tous arrivés, mais j'ouvre néanmoins la séance.

Aujourd'hui, le sous-comité du Comité permanent de l'industrie poursuit son examen du projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Au nom du comité, je suis heureux de souhaiter la bienvenue à M. Simon Reisman, de Ranger Oil Limited. Bienvenue, monsieur Reisman. Merci d'avoir accepté de comparaître devant notre comité aujourd'hui. Si vous le désirez, vous pouvez faire quelques remarques liminaires, puis nous passerons aux questions.

M. Simon Reisman (président, Ranger Oil Limited): Merci beaucoup, monsieur le président.

Je n'ai pas de discours à vous lire. Ce que j'ai sous les yeux, c'est le projet de loi et la lettre que vous m'avez envoyée, ainsi que le mémoire qui vous a été présenté par l'Institut des relations gouvernementales du Canada, mémoire que j'ai reçu hier et que j'ai lu parce qu'il m'intéressait particulièrement. Je ne fais pas partie de ce groupe, mais je savais qu'il avait étudié ce projet de loi à fond, et c'est pourquoi je tenais à lire ce mémoire.

Tout d'abord, j'aimerais vous dire pourquoi je suis ici. J'ai jeté un coup d'oeil sur le projet de loi lorsqu'il a été distribué par le directeur du registre des lobbyistes, qui m'a aussi envoyé une lettre m'informant de la création de ce sous-comité et m'invitant à témoigner si j'estimais avoir des remarques utiles à faire. J'ai réfléchi à la question après avoir examiné le projet de loi.

J'en suis venu à la conclusion que, étant donné que des parlementaires si éminents avaient été chargés d'examiner ces propositions, je pouvais leur apporter très peu qui soit nouveau, novateur ou informatif, rien qui ne méritait leur temps ni leur attention.

J'ai donc classé tout cela dans un dossier et, de temps à autre, j'ai lu les articles qui ont paru dans les journaux sur le déroulement de vos travaux. Puis, monsieur le président, vous m'avez envoyé une lettre qui m'a semblé assez insistante. C'était une lettre minutieuse, que j'ai interprétée comme une demande d'aide. C'est ce que j'ai cru comprendre.

J'ignorais alors que vous aviez beaucoup d'amis et que vous aviez envoyé cette même lettre à bien des gens. J'ai eu l'impression que vous m'accordiez un traitement spécial. J'espère, monsieur le président, que je pourrai conserver cette impression, car cela m'aidera à vous présenter mon témoignage.

Je me suis dit qu'une lettre du président d'un comité parlementaire méritait toute mon attention; vous y disiez que j'ai des grandes connaissances et une longue expérience, que je suis un homme important au sein de ma collectivité et que vous vouliez entendre mes remarques. J'ai donc téléphoné au greffier de votre comité, et nous avons eu des conversations amicales et moins amicales. Lorsqu'on a voulu modifier les arrangements sur lesquels nous nous étions entendus, j'ai insisté pour qu'on s'en tienne à l'accord original.

[Texte]

The Chairman: We're just trying to get you on our TV channel, that's all.

Mr. Reisman: Oh, is that it?

The Chairman: Yes.

Mr. Reisman: Well, there you go. I got a little suspicious wondering what these guys were up to.

The Chairman: It was a room change. One room we had has a camera in it; this one doesn't. That was the only reason. Our clerk neglected to tell you that.

Mr. Reisman: But you have people from CBC Radio. They're pretty good. I think you have some press people here. I'm sure, if your questions are penetrating, which I know they will be, and if I make any sense in the answers, that more than likely the committee will get a little publicity out of it.

Perhaps for those of you who don't know me—and it's been quite a while since I've been around Parliament Hill and in these committees—I can take just one or two minutes to say who I am.

First, I'm getting a little long in the tooth. I've been around for a long time. I've had a number of careers. I guess one of the ones I'm proud of is that I spent four years in the Canadian army, most of them overseas as a regimental officer with the Royal Canadian Artillery, and I suppose that's where I learned most of what I know.

I came back from overseas in January 1946. I came up to Ottawa for a temporary job because I was on my way down to Harvard in the fall of that year and I had to fill in some time. I took a temporary job in February or March 1946. That temporary job lasted for about 30 years.

In the course of it, I moved from a pretty humble public servant to some of the most senior echelons in the public service. I had quite a career there. I served over the years as a deputy minister in the department of industry, secretary to the Treasury Board, deputy minister of finance, chairman of a royal commission, chief negotiator for the Inuvialuit land claims, chief negotiator and ambassador for the Canada-U.S. Free Trade Agreement, and several other things. So I had a pretty good career there. The public service career itself ended in 1975 in the spring, when I resigned as deputy minister of finance and went out into the private sector. So I've had almost 20 years in the private sector.

• 1540

I suppose it's the work I did in the private sector mainly that is of interest to this committee, although I'm sure that as we move through the next short period you'll find that perhaps what I learned as a senior public servant—or public office holder, is the technical term I think you use—gave me an opportunity to work with consultants and lobbyists on the other side of the table, so I knew a fair bit about that game when I left the public service and set up as a consultant in the field of trade, investment, finance and economics generally.

[Traduction]

Le président: Nous voulions seulement que votre témoignage soit télévisé, c'est tout.

M. Reisman: Oh, c'était cela votre raison?

Le président: Oui.

M. Reisman: Eh bien, vous voyez, moi, je me suis méfié; je me suis demandé quelles étaient vos intentions.

Le président: Il y a eu un changement de pièce. La première pièce était équipée d'une caméra de télévision; celle-ci ne l'est pas. C'était là la seule raison du changement que nous vous proposons. Notre greffier a peut-être négligé de vous le mentionner.

M. Reisman: Il y a ici un journaliste de la radio anglaise de Radio-Canada; c'est pas mal. Il y a aussi des représentants de la presse écrite. Si vos questions sont pénétrantes, ce dont je n'ai aucun doute, et si mes réponses sont le moins d'intérêt sensées, il est fort probable que votre comité fera les manchettes.

Pour ceux d'entre vous qui ne me connaissent pas—il y a déjà un bon moment qu'on ne me voit plus sur la colline du Parlement ni devant les comités comme le vôtre—je prendrai une ou deux minutes pour vous dire qui je suis.

Premièrement, je ne suis pas né de la dernière pluie. J'ai eu plusieurs carrières. Je suis particulièrement fier d'avoir passé quatre ans au sein de l'Armée canadienne, en grande partie outre-mer, à titre d'officier de troupe de l'Artillerie royale canadienne; c'est probablement là que j'ai appris la majeure partie de ce que je sais aujourd'hui.

Je suis rentré au pays en janvier 1946. Je suis venu à Ottawa pour remplir un poste temporaire, car je devais aller étudier à Harvard l'automne suivant, et il fallait bien que je m'occupe entre-temps. On m'a accordé un emploi temporaire en février ou mars 1946, et j'ai gardé cet emploi temporaire environ 30 ans.

Pendant ces 30 années, je suis passé d'un modeste poste de fonctionnaire aux plus hauts échelons de la fonction publique. J'ai eu toute une carrière ici. J'ai été sous-ministre de l'Industrie, secrétaire du Conseil du Trésor, sous-ministre des Finances, président d'une commission royale, négociateur en chef en matière de revendications territoriales Inuvialuit, négociateur en chef et ambassadeur pour l'Accord de libre-échange canado-américain, entre autres. Ma carrière là-bas a donc été assez bonne. J'ai quitté la fonction publique au printemps 1975, quand j'ai démissionné comme sous-ministre des Finances pour entrer dans le secteur privé, où je travaille maintenant depuis près de 20 ans.

Je présume que c'est surtout ma carrière dans le secteur privé qui intéresse le comité, même si je suis sûr qu'au cours des prochaines minutes, vous constaterez sans doute qu'à l'époque où j'étais haut fonctionnaire—je pense que vous utilisez le terme technique de titulaire de charge publique—j'ai eu l'occasion d'avoir comme interlocuteurs des experts-conseils et des lobbyistes. Par conséquent, je connaissais assez bien le système quand j'ai quitté la fonction publique pour m'établir comme expert-conseil en ce qui concerne le commerce, les investissements, la finance et l'économie d'une manière générale.

[Text]

It was during that period out in the private sector that I had occasion to serve the government, at their invitation from time to time, on specific jobs of work. On those occasions when I went back to work for government as a contractor I of course left the private sector in order to deal with the various problems of possible conflicts of interest.

What do I do today? My main occupation, in the sense of how I earn my bread, is as chairman of Ranger Oil Limited, which is a public company headquartered in Calgary but with operations and assets all over the world. It's a good little company and I'm very proud to continue to be identified with that company as chairman. Perhaps I can say it's not all that common for people who have reached the age of maturity, as I have, to continue to serve on boards of directors and as chairmen of corporations, and I'm rather pleased I'm able to do that. But I also have several corporations—small companies—that were developed over the 20 years I was in the private sector, the last one of which is called the Trade and Investment Advisory Group, where I have clients who come to me for advice on economic, financial and trade matters. From time to time, that involves relationships with government, with public office holders, so I continue to have not a day-to-day contact but from time to time I do relate to public office holders.

Perhaps the only other thing I can say to you—and I think this has probably been said to you by others—is I think you're dealing with a subject of extreme importance, that the public generally—not only in this country but elsewhere—are kind of nervous and a bit suspicious of people who are in and around government but not of government. They're not elected and they're not appointed, but they do business with government at the request of clients and are paid for their services.

People want to know what they do and why they are paid and why don't we know more about them. So the idea of having a lobbyist registry was a good idea, because it put out in the open and made much more transparent who these people were and what they did. They were, after all, a pretty formidable industry. There were many of them, hundreds of them acting as consultants and independents and others working with big corporations. It is a good thing they are there; people know who they are. They're registered. You can find out what they're about.

Apparently, though, there are many people who believe that isn't enough. Every once in a while they hear of people who have done something that is not quite right, who have used influence or who have leaned in on friends, or in one way or another have managed to arrange favours for friends and for others, and why should they be entitled to that. As a result, the public has kind of an uneasy sense about it. So this government has decided to go further than the present legislation to see in what way that legislation should be amended to meet some of the concerns that have been expressed by the public. I, for one, commend the government for that and you, this committee, for helping them to achieve this task.

[Translation]

C'est au cours de ma carrière dans le secteur privé que j'ai eu l'occasion de servir le gouvernement de temps en temps, sur son invitation et pour des tâches précises. À ces occasions, en tant qu'expert-conseil du gouvernement, je quittais évidemment le secteur privé pour éviter toute possibilité de conflit d'intérêts.

Qu'est-ce que je fais aujourd'hui? Ma principale occupation, c'est-à-dire mon gagne-pain, consiste à présider aux destinées de la Ranger Oil Limited, une entreprise publique dont le siège social est à Calgary, mais qui a des activités et des biens dans le monde entier. C'est une bonne petite société, et je suis très fier d'en être le président. Je puis sans doute dire qu'il est assez rare que des personnes qui, comme moi, ont atteint l'âge de la maturité continuent à siéger à des conseils d'administration et à les présider; je suis donc assez ravi de pouvoir le faire. Cependant, j'ai aussi plusieurs petites sociétés que j'ai créées au cours de mes 20 années dans le secteur privé; la dernière s'appelle Trade and Investment Advisory Group, et j'y reçois des clients qui me consultent sur des questions économiques, financières et commerciales. Ainsi, de temps à autre, je dois communiquer avec le gouvernement, c'est-à-dire avec des titulaires de charges publiques. Par conséquent, j'entretiens des rapports avec ces derniers, non pas quotidiennement, mais sporadiquement.

La seule chose que je puisse ajouter—et je pense que d'autres témoins vous l'ont déjà dit—c'est que vous étudiez là une question qui revêt une importance capitale; en effet, d'une manière générale, la population—au Canada comme ailleurs—est un peu nerveuse et suspicieuse à l'égard des personnes qui gravitent autour du gouvernement, mais pas à l'égard du gouvernement même. Les personnes en question ne sont ni élues, ni nommées, mais elles traitent avec le gouvernement à la demande de leurs clients et sont rémunérées pour leurs services.

La population veut savoir ce qu'elles font, pourquoi elles sont payées et pourquoi nous ne les connaissons pas davantage. L'idée de créer un registre des lobbyistes était donc bonne, car on pouvait ainsi mettre le système au grand jour et le rendre beaucoup plus transparent en ce qui concerne l'identité des lobbyistes et leurs activités. Après tout, il s'agissait d'un secteur assez remarquable. Les lobbyistes étaient nombreux; des centaines d'entre eux travaillaient comme experts-conseils et comme indépendants, et d'autres oeuvraient dans de grandes sociétés. C'est une bonne chose qu'ils existent. Nous savons qui ils sont. Ils sont enregistrés. On peut savoir ce qu'ils font.

Il me semble toutefois que, pour beaucoup de gens, ce n'est pas suffisant. De temps à autre, on entend parler de certaines personnes qui ont fait des choses assez louches, qui ont usé de leur influence, qui ont fait appel à leurs amis ou qui ont réussi, d'une manière ou d'une autre, à obtenir des faveurs pour leurs amis, entre autres; et l'on se demande pourquoi ces personnes ont droit à des faveurs. Par conséquent, la population est assez mal à l'aise. C'est ainsi que le gouvernement a décidé d'aller plus loin que la loi actuelle pour voir dans quelle mesure il peut la modifier afin de répondre à certaines préoccupations de la population. Personnellement, je félicite le gouvernement d'avoir pris cette initiative, et je félicite le comité pour les efforts qu'il déploie en ce sens.

[Texte]

One other thing before I make myself available for questions. It seems to me that the real sex in this thing is the ethics counsellor and the code of ethics that the ethics counsellor is going to develop. That's the substance of things. From my reading of the draft legislation and your letter, sir, I get the impression there's going to be a lot of activity on the part of—I guess it's Mr. Wilson who is now the ethics counsellor. He's going to talk to a lot of people; he's going to invite help from a variety of sources in drafting up that code of ethics.

Let me just say to you that in the course of my private sector experience, particularly on the boards of two large Canadian corporations, as chairman of their audit committees I was involved personally in designing and drafting up codes of ethics for the corporation and for the companies' staff people. That's a different kind of code of ethics, but codes of ethics are codes of ethics. It has to do with personal integrity, honesty, performance of duty with a sense of responsibility to the corporation and to the public. I don't know how far this committee itself is going to want to do some of the preliminary work that the ethics counsellor will eventually have to do, but if you were to ask questions along those lines and relate it to a possible code of ethics, I would be happy to offer whatever advice my experience in these matters make it possible for me to do.

Perhaps one last comment and it's this: this is a pretty big industry involving consultants, lobbyists, who deal in the field of governmental relations. A lot of people, as I've indicated, earn a lot of money and pay a lot of taxes, and they employ people and they're an industry. If there are worries on the part of the public about the behaviour of some of them, or all of them, or the odd individual, then I think you ought to deal with that. But in doing so, I think it would be a mistake to feel that somehow or other it's a kind of clandestine, secret sort of society with people doing odd things, hiding what they're doing. It is no such thing. It's pretty open. I think they do useful work, for the most part.

I think that in a democratic society where the citizens of our country have the right—I think the term is to petition government—to talk to their government, if there are people around who because of their background experience or training know how to do it, and people want to seek their help in dealing with government, because government is awfully complicated and ubiquitous and deals with many things, I think that's a useful social function, a public function. In recommending legislation, which is your charge, I hope you'll bear in mind that every barrel contains a few bad apples, but there are a lot of good apples on which we feed over long periods of time.

That's all I have to say to start with, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, sir, for those opening comments. It is our practice, as I'm sure you're aware, to invite the official opposition to put the first set of questions to you.

Mr. Bellehumeur.

[Traduction]

Une autre observation avant la période de questions. Il me semble qu'en ce domaine, ce qui importe le plus, c'est la nomination d'un conseiller en éthique et la rédaction d'un code de déontologie par ce dernier. Ces mesures touchent au cœur même du problème. Après avoir lu le projet de loi et votre lettre, monsieur le président, j'ai l'impression que M. Wilson—je crois que c'est bien le nom du nouveau conseiller en éthique—a du pain sur la planche. Il va devoir consulter beaucoup de gens; pour rédiger son code, il va mettre bien des gens à contribution.

Permettez-moi d'ajouter qu'au cours de ma carrière dans le secteur privé, surtout au conseil d'administration de deux grandes sociétés canadiennes, en tant que président de leur comité de vérification, j'ai contribué personnellement à la conception et à la rédaction de codes de déontologie pour ces sociétés et leurs employés. Il s'agissait d'un autre type de code, mais c'était quand même des codes de déontologie. Il s'agissait de promouvoir l'intégrité et l'honnêteté des personnes, de veiller à ce qu'elles accomplissent leurs fonctions de façon responsable envers la compagnie et envers le public. J'ignore dans quelle mesure le comité voudra contribuer au travail préliminaire du conseiller en éthique, mais si vous deviez consulter des gens au sujet d'un éventuel code de déontologie, je serais ravi de partager avec vous, autant que possible, les leçons de mon expérience.

En terminant, soulignons que le lobbying est un secteur assez important regroupant des experts-conseils et des lobbyistes qui s'occupent de relations avec les gouvernements. Comme je l'ai déjà dit, beaucoup d'entre eux gagnent beaucoup d'argent, paient beaucoup d'impôt, ont des employés et constituent un secteur économique. Si la population est préoccupée par le comportement de certains lobbyistes, de tous les lobbyistes ou d'un individu en particulier, je pense que vous devez remédier à la situation. Néanmoins, ce serait une erreur de penser que, d'une manière ou d'une autre, les lobbyistes constituent en quelque sorte une société secrète dont les membres ont des activités bizarres qu'ils cachent. Il n'en est rien. Le système est assez transparent. Je pense que la plupart des lobbyistes font oeuvre utile.

Nous sommes une société démocratique. Les Canadiens ont le droit de parler à leur gouvernement—ou, selon la formule consacrée, de pétitionner auprès de leur gouvernement—et si certaines personnes, en raison de leurs antécédents, leurs expériences ou leur formation, se font payer pour montrer à leurs clients comment traiter avec le gouvernement—car l'administration publique est terriblement compliquée et s'occupe de beaucoup de choses—je pense que ces personnes accomplissent une fonction sociale utile, une fonction publique. J'espère qu'en proposant des modifications à la loi, comme on vous l'a demandé, vous n'oublierez pas que chaque groupe a quelques mauvais éléments, mais que beaucoup sont bons et fiables la plupart du temps.

C'est tout ce que j'ai à dire pour commencer, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Reisman, pour cet exposé liminaire. Habituellement, et je suis sûr que vous le savez, la première série de questions est posée par l'Opposition officielle.

Monsieur Bellehumeur.

[Text]

Mr. Bellehumeur (Berthier—Montcalm): Merci beaucoup, monsieur le président.

[Translation]

Mr. Bellehumeur (Berthier—Montcalm): Thank you very much, Mr. Chairman.

• 1550

Vous avez dit que vous aviez pris connaissance du projet de loi C-43 que nous avons devant nous. Est-ce que vous avez également pris connaissance du rapport de M. Holtmann de juin 1993? Il avait étudié également la question des lobbyistes et avait fait une série de recommandations.

Mr. Reisman: I'm afraid I am not familiar with its contents. I've heard people talk about it and there was some reference to it in the press at that time. If I'm not mistaken, one of the important things that particular committee recommended was that the consultant lobbyists should get together to form an organization to speak for that group of people. I may be mistaken on that.

Mr. Bellehumeur: Dans le rapport Holtmann, les deux premières recommandations étaient de ne plus faire de distinction entre les différents lobbying, lobbyiste-conseil, lobbyiste-maison, mais de faire une seule et unique catégorie de lobbyistes.

Je voudrais savoir si, avec l'expérience que vous avez eue dans le domaine de la Fonction publique, grâce à votre expérience personnelle et votre maturité, vous pensez qu'il serait bon de supprimer ces catégories et de ne faire qu'une seule et même catégorie pour traiter les lobbyistes sur le même plan?

Du lobbying c'est du lobbying, je pense. En tout cas, c'est mon opinion personnelle. Est-ce que vous, vous partagez cette opinion-là?

Mr. Reisman: I'll give you a very easy, quick answer to that. I've never understood why the distinction was made. Even after carefully reading the present lobbyists' statute and the proposed amendments, I don't understand why that distinction should continue to be made. But that may be an observation out of ignorance rather than real intensive knowledge.

I kind of agree with you that with regard to consulting or lobbying, whether you're on the payroll of a corporation on a continuing basis, or retained on contract for particular jobs or work, you're basically doing the same kind of thing. I'm talking about corporations that have staff in the field of governmental relations.

What would you do with the nurses society or the Canadian Medical Association or these other institutions that are not-for-profit institutions but nonetheless do a tremendous amount in the area of governmental relations and lobbying in the fullest sense of the word? Do they belong in the same category?

To the extent the lobbyist, the person who is the expert in governmental relations, is the person who's been retained and paid to do that kind of work, there's a close family relationship to other kinds of governmental relations and lobbyist work. On balance that wasn't a bad idea, and I would have no difficulty if it were done. But I don't see a great deal of harm in the distinction that's drawn, so it's nothing I would go to war about.

Mr. Bellehumeur: D'accord. Dans l'exposé que vous avez fait tout à l'heure, vous avez mentionné que vous aviez contribué à la rédaction d'un code de déontologie pour l'entreprise privée. Lorsqu'on regarde le projet de loi C-43, on voit que le conseiller en éthique aura comme tâche d'élaborer un code de déontologie. J'ai deux ou trois petites questions à ce sujet.

You said that you've read Bill C-43, which is under review. Have you also read the June 1993 report by Mr. Holtmann? He also studied the lobbyists' issue and made a series of recommendations.

Mr. Reisman: Non, je ne l'ai pas lu. J'en ai entendu parler, et la presse l'a mentionné à l'époque. Sauf erreur, l'une des recommandations importantes du rapport Holtmann était que les lobbyistes-conseils créent une association pour défendre leurs intérêts. Mais je peux me tromper.

Mr. Bellehumeur: The first two recommendations of the Holtmann report were to abolish the distinction between consultant lobbyists and corporate lobbyists, and to create a single category of lobbyists.

Given your experience in the public service, your personal experience and your maturity, would it be wise to abolish those categories and to put all lobbyists on an equal footing in a single category?

I think that lobbying is lobbying. At least, that is my personal opinion. Do you agree with me?

Mr. Reisman: Je vais vous donner une réponse facile et rapide. Je n'ai jamais compris le bien-fondé de cette distinction. Même après avoir lu attentivement la loi actuelle et les amendements proposés, je ne comprends toujours pas pourquoi on devrait maintenir la distinction. Cela dit, il s'agit peut-être d'une observation qui découle de l'ignorance plutôt que d'une connaissance vraiment approfondie.

Je conviens qu'en ce qui concerne les experts-conseils ou les lobbyistes, qu'ils travaillent à temps plein pour une entreprise ou en vertu de contrats ponctuels, il font essentiellement le même genre de choses. Je parle des sociétés dont certains employés s'occupent des relations gouvernementales.

Qu'en est-il de l'Association des infirmières, de l'Association médicale canadienne ou des autres organismes sans but lucratif qui, néanmoins, sont énormément actifs en matière de relations gouvernementales et de lobbying, au sens le plus intégral du terme? Appartiennent-ils à la même catégorie?

Dans la mesure où le lobbyiste, c'est-à-dire l'expert en relations gouvernementales, est embauché et payé pour faire ce travail, il s'apparente beaucoup à d'autres personnes ayant les mêmes activités. Tout compte fait, ce n'était pas une mauvaise idée, et je n'y verrais pas d'inconvénient. Toutefois, la distinction actuelle n'est pas très grave; il n'y a donc pas de quoi aller en guerre.

Mr. Bellehumeur: Fine. In your introductory remarks, you mentioned that you've helped draft an ethics code for private companies. Bill C-43 provides that the ethics counsellor would have to write an ethics code. I have two or three little questions on that subject.

[Texte]

[Traduction]

Premièrement, pensez-vous qu'un code de déontologie rédigé après consultation des lobbyistes, ou après consultation des gens qui auront à vivre avec ce code de déontologie, serait plus conséquent s'il était adopté par la Chambre des communes à titre de règlement?

Mr. Reisman: I'm glad you asked that question, because in going through the proposed changes to the Lobbyists Registration Act, it struck me as quite important and significant that the proposed amendments say the code of ethics the ethics counsellor will draw up will not be statutory; it will not have the force of law. Nonetheless, the ethics counsellor has a great deal of power to subpoena witnesses, require evidence and so on.

If such a code were carefully drawn up, why shouldn't it also have the force of law? If it has the force of law and becomes a statute, it carries a tremendous amount more weight than if it's just out there. The ethics counsellor can investigate and draw reports, but it's not quite the law.

Whether it's suitable to be law or not really depends on what's in it. There are other laws such as the Charter of Rights and Freedoms and the statute dealing with privacy and freedom of information and so on. Clearly, if you're going to get into the statutory realm, you will need very careful coordination of that piece of legislation with others.

I wouldn't mind seeing what such a code would look like if it were made statutory. I wouldn't object at all; in fact I would recommend it. I would not urge it, but we should ask the ethics counsellor, once he's drawn up his code, what his views and the views of the people he consulted were on whether or not that code should be made a statute.

M. Bellehumeur: On parlait du code de déontologie, et de son adoption possible à titre de règlement de la Chambre. Mais puisqu'on parle de la Chambre des communes et des élus, est-ce que vous ne croyez pas que le conseiller en éthique, la personne qui veillera à l'application de ce code de déontologie, aurait une plus grande légitimité ou plus de pouvoir face aux lobbyistes si elle était nommée par la Chambre des communes? Ne croyez-vous pas qu'il faudrait aussi que le conseiller en éthique soit redevable à la Chambre des communes, c'est-à-dire qu'il ferait un rapport directement à la Chambre des communes, mais pas seulement des conclusions de ses enquêtes? En fait, il faudrait qu'il soit nommé par la Chambre des communes et redevable devant la Chambre des communes.

Est-ce que vous croyez qu'ainsi il se sentirait plus assuré pour remplir les obligations qui vont être les siennes?

Mr. Reisman: These are very critical questions you're asking. In going through the draft legislation, those are the questions I was attracted to as requiring thought and consideration. If we get into the business of a code of ethics to govern the behaviour of the members of this industry, it ought to be kept out of partisan politics as far as you possibly can. I think one good way of doing that is to make the appointment an appointment by Parliament, rather than by the government of the day.

You are more likely to get someone more objective. If he is appointed by Parliament, I think he should report to Parliament—which is the recommendation in any event—and be accountable to Parliament. In that respect, I think the views you seem to be proposing are ones I would support.

First of all, do you believe that an ethics code that would be drafted after consultation with lobbyists or with people who will have to live with that code would be more efficient if it were adopted by the House of Commons as a regulation?

M. Reisman: Je suis heureux que vous posiez cette question, car en parcourant les modifications proposées à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, j'ai estimé qu'il serait assez important de préciser que le code de déontologie rédigé par le conseiller en éthique ne serait pas exécutoire et n'aurait donc pas force de loi. Néanmoins, le conseiller a beaucoup de pouvoir en ce qui concerne la convocation de témoins, la recherche de preuves, etc.

Si un tel code était soigneusement rédigé, pourquoi n'aurait-il pas force de loi? S'il a force de loi et devient effectivement une loi, il serait infiniment plus efficace que s'il n'était pas exécutoire. Le conseiller en éthique peut enquêter et rédiger des rapports, mais ses recommandations n'ont pas vraiment de grandes conséquences.

La nécessité de rendre exécutoire le code de déontologie dépend vraiment de son contenu. Il existe d'autres lois, comme la Charte des droits et libertés, les lois protégeant la vie privée et la liberté d'information, etc. Il est évident que, si l'on veut donner force de loi au code de déontologie, il faudra l'harmoniser très attentivement avec d'autres lois.

D'ailleurs, je ne vois aucun inconvénient à ce qu'il en soit ainsi. Je le recommande même. Je ne vous exhorte pas à le faire, mais une fois que le conseiller en éthique aura rédigé son code, nous devrions lui demander si lui-même et les personnes qu'il a consultées estiment que l'on devrait en faire une loi.

Mr. Bellehumeur: We were talking about the ethics code and its possible adoption as a regulation of the House. Speaking of the House of Commons, which is elected, don't you think that the ethics counsellor, who will see to the implementation of the ethics code, would have more credibility or more power in dealing with lobbyists if he or she were appointed by the House of Commons? Don't you also think that the ethics counsellor should be responsible before the House, meaning that he or she should report directly to the House, but not only the findings of his or her investigations? In fact, he or she should be appointed by and responsible before the House of Commons.

Don't you think that this way, he would feel more comfortable in assuming his duties?

M. Reisman: Vous posez là des questions très essentielles. En lisant le projet de loi, je me suis dit que ces questions méritaient beaucoup d'attention et de réflexion. Si nous voulons adopter un code de déontologie pour réglementer le comportement des lobbyistes, il faut que nous le fassions, dans la mesure du possible, en dehors de considérations d'ordre politique. Je pense qu'une bonne façon de le faire consisterait à faire nommer le conseiller en éthique par le Parlement plutôt que par le gouvernement au pouvoir.

Ainsi, on a plus de chances d'avoir un agent plus objectif. S'il est nommé par le Parlement, il doit rendre des comptes au Parlement—c'est du moins ce que nous recommandons—et être responsable devant le Parlement. À cet égard, j'appuie les propositions que vous semblez formuler.

[Text]

[Translation]

• 1600

M. Bellehumeur: D'accord. Je pense que nous allons nous entendre au sujet du conseiller en éthique. Il va avoir beaucoup de pouvoirs, et en tous cas, son rôle sera très important dans ce projet de loi. Je pense que vous êtes d'accord.

Mr. Reisman: Oh, there's no question about that, sir. In fact, this ethics councillor is going to have to be, if not a god, a demi-god; he's going to have to be somebody very, very special.

There is another reason I think he should be reporting to Parliament and should be subject to accountability to Parliament. I don't know how many of you over the years have looked at the legislation countries like the old Soviet Union and the old Nazi Germany had on their books dealing with ethics in government and dealing with matters that, on the face of it, looked as if they were trying to do wonderful things for the public, trying to protect the public interest. When you really get down to it you find the Gestapo was put in place subject to a piece of legislation like that, and so was the OGPU.

Now, that didn't deal with a narrow subject like ours, but strangely enough, when you look at statutes and you look at what things look like on the face of them, they're not at all what they eventually become. Therefore, if we have a democratically elected Parliament charged with the task of recommending and overseeing legislation, they're the people, under our democratic system, who can be most relied upon to make sure there is no abuse of power. There is no question that the ethics counsellor is going to be a very powerful individual.

M. Bellehumeur: Oui, j'ai une dernière question pour clore le sujet du conseiller en éthique. Est-ce que vous êtes d'accord avec moi pour dire que la personne qui occupera le poste de conseiller en éthique doit être libre de tout soupçon et être blanche comme neige pour être suffisamment crédible afin de remplir ses fonctions?

Mr. Reisman: Oh, absolutely. He would have to be purer than Caesar's wife, and, as you know, she was very pure.

M. Bellehumeur: Merci beaucoup.

The Chairman: Thank you. I have a question that comes out of Mr. Bellehumeur's question; perhaps it's a clarification. How do you react to the view that the Prime Minister is ultimately, in the last analysis, the one who finally is responsible for the issues of integrity and honesty and that in fact the ethics counsellor gives him advice on ethics or ethical issues regarding his cabinet.

Before you answer, I want to make sure you understand the distinction between the ethics counsellor on the one hand administering the code of conduct and on the other hand giving the Prime Minister advice, as a counsellor, as opposed to a commissioner or an auditor general or someone of that ilk. I just wanted to draw that distinction because I'm not sure if that was carefully appreciated by my colleague, although I suspect Mr. Bellehumeur knew exactly the kind of question he was asking.

M. Bellehumeur: On a un projet de loi devant nous et on discute d'un conseiller en éthique avec de larges pouvoirs. Je pense qu'il a très bien répondu à mes questions.

Mr. Bellehumeur: Right. I think that we will come to a meeting of the minds on the issue of the ethics counsellor. The ethics counsellor will have wide-ranging powers and, in any case, his role will be a very significant one under the proposed legislation. I think you would agree with that.

M. Reisman: Cela ne fait aucun doute, monsieur. Je dirais même que le conseiller en éthique devra être, sinon un dieu, du moins un demi-dieu; il faudra que ce soit quelqu'un de très spécial.

Il y a aussi une autre raison pour laquelle il devrait, à mon avis, relever du Parlement et être comptable devant le Parlement. Je ne sais pas si vous êtes nombreux à avoir compulsé au fil des ans les lois de pays comme l'ex-Union soviétique et l'ancienne Allemagne nazie pour voir quelles dispositions y étaient énoncées relativement à la déontologie du service public et à d'autres questions qui donnaient nettement l'impression qu'on se souciait énormément de protéger l'intérêt public. Cependant, quand on y regarde de plus près, on se rend compte que c'est précisément par une loi semblable qu'on a pu créer la Gestapo, de même que l'OGPU.

Certes, ces lois étaient d'une portée plus générale que celle qui est proposée ici, mais il est quand même assez curieux de constater que des lois qui, a priori, paraissaient excellentes ne le sont pas du tout dans leur application concrète. Ainsi, si nous avons des députés démocratiquement élus qui ont pour tâche de légiférer et d'exercer un droit de regard sur notre législation, ce sont eux qui sont les mieux placés dans notre régime démocratique pour veiller à prévenir les abus de pouvoir. Le conseiller en éthique sera sans contredit un personnage très puissant.

Mr. Bellehumeur: Yes. I have one last question on this issue of the ethics counsellor. Would you agree that whoever is appointed to that position would have to be above all suspicion and as pure as the driven snow in order to have the required credibility to carry out his duties?

M. Reisman: Cela ne fait aucun doute. Il devra être plus pur que l'épouse de César, qui, comme vous le savez, était très pure.

Mr. Bellehumeur: Thank you.

Le président: Merci. J'ai une question qui découle de celle que vous a posée M. Bellehumeur; c'est sans doute un éclaircissement que je veux obtenir. Que pensez-vous du point de vue selon lequel c'est le premier ministre qui, en dernière analyse, est responsable des questions d'intégrité et d'honnêteté et que le conseiller en éthique est là justement pour le conseiller sur les questions d'éthique ou de déontologie mettant en cause ses ministres.

Avant que vous ne répondiez, je tiens à m'assurer que vous comprenez la distinction qu'il convient de faire entre ces deux rôles du conseiller en éthique: d'une part, appliquer le code de déontologie et, d'autre part, donner des conseils au premier ministre, c'est-à-dire servir, non pas de commissaire ou de vérificateur général, si vous voulez, mais de conseiller. Je tenais à bien faire cette distinction, car je ne suis pas sûr que mon collègue l'apprécie à sa juste mesure, même si je soupçonne que M. Bellehumeur a posé sa question en toute connaissance de cause.

Mr. Bellehumeur: We have a piece of legislation before us and we're talking about an ethics counsellor with wide-ranging powers. I feel the responses I got to my questions were quite appropriate.

[Texte]

Mr. Reisman: Mr. Bellehumeur, I'm sure you would like me to try to reply to the chairman's observations. I'm going to give you an elliptical reply because I'm troubled by it and not terribly confident in what the right answer is.

I was a little surprised to learn the ethics counsellor you have in mind under this legislation is the same person as the ethics counsellor who is an adviser to government, to the Prime Minister in respect of his or her ministers, or the cabinet. It strikes me these are rather different kinds of things. Public office holders, parliamentarians, members of the House of Commons, members of the Senate, members of cabinet—this is a very special kind of responsibility.

I think, quite frankly, Mr. Chairman, a lot of the difficulties you're trying to address in this committee have more to do with the behaviour of office holders than the behaviour of consultants' lobbyists, because they're the people with the power and the authority to take decisions. If there are people in the private sector who engage in giving favours, perhaps even up to the extent of bribery, there are laws of the land to deal with that. We have a Criminal Code to deal with that. But the real sin, if there is a sin, is on the part of the people who have powers to give decisions, or rulings, or grants, and who should be doing so in the public interest, not as favours to their friends or to themselves. That's what really matters.

Let me say something to you here that draws on old experience. I was in government from 1946 on—

The Chairman: Mature experience; old isn't—

Mr. Reisman: Well, all right. Let me use the word "mature"; it's kinder to the old folk. For many, many years we operated without conflict of interest guidelines, without codes of ethics, without registration of this and that, and I would say, on balance, we didn't do too badly.

I spent a good part of my life in the public service, in the ministry of finance. The ministry of finance, if I may say so, is a special sort of place. It's almost like a religious order. The people who get into that kind of work... there is something about them. A lot of people don't like them, but they're a special breed.

In 30 years of work in and around the Department of Finance, with a little bit of time out in Treasury Board and Industry, where I was personally involved in the preparation of perhaps as many as 30 budgets—because in some years we had more than one budget and there were years in which we had two; one year we had three—there wasn't a single leak. There wasn't a single charge ever of favouritism to anyone. There wasn't a single case of an investigation of an individual or a member of my staff in connection with wrongdoing or being engaged in either seeking or giving favours.

[Traduction]

M. Reisman: Monsieur Bellehumeur, je suis sûr que vous me permettrez d'essayer de répondre aux observations du président. Je vais vous donner une réponse elliptique parce que c'est une question qui n'est pas sans me causer un certain souci et que je ne suis vraiment pas sûr de la réponse qu'il convient de donner.

J'ai été quelque peu surpris d'apprendre que le conseiller en éthique dont il est question dans le projet de loi est aussi celui qui est chargé de conseiller le gouvernement, de conseiller le premier ministre sur le comportement des membres de son conseil des ministres. Il me semble qu'il s'agit là de deux rôles distincts. Les titulaires de charges publiques, les parlementaires, les députés, les sénateurs, les membres du conseil des ministres—toutes ces personnes occupent des fonctions assorties d'une responsabilité toute particulière.

À vrai dire, monsieur le président, j'estime que, dans une large mesure, les difficultés auxquelles les membres de votre comité essayent de s'attaquer ne concernent pas tant le comportement des lobbyistes ou des experts—conseils ceux des titulaires de charges publiques, car ce sont ces personnes qui ont le pouvoir de prendre des décisions. Ceux qui dans le secteur privé se mettent à accorder des traitements de faveur, qui peuvent même aller jusqu'aux pots-de-vin, tombent sous le coup de nos lois. Notre Code criminel prévoit des dispositions à cet égard. Mais les véritables pêcheurs, si l'on peut parler de péchés, sont ceux qui ont le pouvoir de prendre des décisions, de rendre des jugements ou d'accorder des subventions et qui devraient le faire pour servir l'intérêt, non pas de leurs amis ou d'eux mêmes, mais du public. C'est là que le bât blesse.

Permettez-moi de vous faire profiter de mon expérience de vieux routier. J'ai été dans la fonction publique de 1946 jusqu'à...

Le président: Dites plutôt l'expérience d'un routier d'âge mûr; le mot «vieux» n'est pas...

M. Reisman: Bon, alors, va pour «l'âge mûr»; c'est plus aimable pour les vieux. Pendant de nombreuses années, nous n'avions pas dans le secteur public de lignes directrices en matière de conflits d'intérêts, ni de codes de déontologie, ni de règles concernant l'enregistrement de ceci ou de cela, et je dirais que, dans l'ensemble, nous ne nous sommes pas trop mal tirés d'affaire.

J'ai passé une bonne partie de mes années de service public au ministère des Finances. Le ministère des Finances ne ressemble pas du tout aux autres ministères. Ceux qui y entrent y entrent presque comme dans un ordre religieux. Ils ont quelque chose de particulier... quelque chose qui les distingue. Bien souvent, on ne les aime guère, mais ils constituent une espèce à part.

Dans les 30 années que j'ai passées au ministère des Finances ou dans des ministères connexes, comme le Conseil du Trésor et le ministère de l'Industrie, et où il m'a été donné de participer à l'élaboration d'une multitude de budgets—il y en a peut-être eu jusqu'à 30, car certaines années, nous avions plus d'un budget; certaines années, nous en avions deux, et il y a même eu une année où nous en avons eu trois—, il n'y a pas eu une seule fuite. Jamais on n'a accusé qui que ce soit de favoritisme. Jamais un des fonctionnaires dont j'avais la charge n'a fait l'objet d'une enquête pour avoir fait quelque chose qu'il n'aurait pas dû ou pour avoir accordé certains avantages ou avoir cherché à en obtenir.

[Text]

If there had been one scintilla of evidence—nothing to do with codes, just common-sense good behaviour, integrity, honour, honesty—he would have been out of the department like a shot. Those were the days when a deputy or an assistant deputy could do that. Today you're tied down with all kinds of rules and regulations and trade unions and all kinds of things. But in those days, if some woman or man misbehaved, he'd be out like a shot, and no golden handshake, believe me.

I don't know how you feel, Mr. Bellehumeur, but I would feel maybe we should have an ethics counsellor for this kind of thing, someone different from the one we have who relates to the Prime Minister.

The Chairman: You see two separate jobs.

Mr. Reisman: Yes, I see two separate jobs.

M. Bellehumeur: J'allais justement dire à monsieur le président que je vous appréciais beaucoup en tant que témoin; je pense que vous avez apporté des éclaircissements à ce Comité.

Mr. Reisman: Are you taking applications for membership in your party?

The Chairman: He was a member of our party at one time.

Mr. Reisman: Yes, he was; I'm aware of that. And a good one.

The Chairman: That's right, except he didn't get his Minister of Finance elected leader.

Mr. Valeri.

Mr. Valeri (Lincoln): Thank you, Mr. Chair. Thank you very much for being here this afternoon, Mr. Reisman.

I'm not sure if I am going to be able to get this across properly. Perhaps the chair would help me. Yesterday we had a witness—Mr. Grainger, I believe—and I posed the question to him whether the code of ethics should be a statutory instrument. Mr. Bellehumeur referred to that a little earlier. He suggested that it should not be and that the experience in the U.S. was they had developed what's called—he was referring to it as the final rule, and it was an office made up of 100 bureaucrats and \$15 million a year, and it wasn't working.

His caution was that if it became a statutory instrument, individuals might find a way around it. To pick up on the comments you were making about when you were operating without all of the codes—you worked on common sense and good behaviour, and things moved along.

I just wanted to bring that to your attention, that there is a process in the United States that doesn't seem to be working, and it is a statutory instrument.

[Translation]

Le moindre manquement—non pas à un code quelconque, mais aux règles du bon sens en ce qui concerne le comportement, l'intégrité, l'honneur, l'honnêteté qu'on est en droit d'attendre d'un fonctionnaire—aurait été suffisant pour que l'employé en question soit sommairement viré. À l'époque, le sous-ministre ou le sous-ministre adjoint pouvait mettre quelqu'un à la porte comme cela. De nos jours, il existe toutes sortes de règles et de règlements et une multitude d'autres facteurs, comme la présence des syndicats, qui briment sa liberté d'action. Mais à l'époque, il suffisait d'un manquement pour qu'on soit sommairement viré, et il n'était pas question de pont d'or non plus, croyez-moi.

Je ne sais pas ce que vous en pensez, monsieur Bellehumeur, mais il me semble que nous devrions avoir un conseiller en éthique qui pourrait s'occuper de questions comme celle-là, quelqu'un qui ne serait pas en même temps celui qui conseille le premier ministre sur les questions de déontologie.

Le président: Vous considérez qu'il devrait y avoir deux postes distincts.

M. Reisman: Oui, je considère qu'il devrait y avoir deux postes distincts.

Mr. Bellehumeur: I was just going to tell the chairman how pleased I am to have you as a witness; I very appreciate the clarifications you have made to this committee.

M. Reisman: Acceptez-vous des demandes d'adhésion à votre parti?

Le président: Il a déjà été membre de notre parti à nous.

M. Reisman: Oui, je le sais. Et il faisait du bon travail.

Le président: En effet, mais il n'a pas réussi à faire élire son ministre des Finances à la direction du parti.

Monsieur Valeri.

M. Valeri (Lincoln): Merci, monsieur le président. Merci beaucoup de votre présence ici aujourd'hui, monsieur Reisman.

Je ne sais pas si j'arriverai à bien vous faire comprendre mon propos. Le président pourra peut-être me venir en aide. Hier, nous avons reçu un témoin—je crois qu'il s'agissait de M. Grainger—à qui j'ai demandé si le code de déontologie devrait être un texte réglementaire. M. Bellehumeur y a fait allusion tout à l'heure. Le témoin a répondu que ce ne devrait pas être un texte réglementaire et a évoqué l'expérience des États-Unis, où l'on en a fait un organe de décision de dernière instance, qui, malgré son effectif de 100 fonctionnaires et son budget de 15 millions de dollars par an, n'a pas répondu aux attentes.

Il mentionnait que si l'on en faisait un texte réglementaire, on pourrait trouver une façon de le contourner. Vous avez vous-même parlé de l'époque où vous fonctionniez sans tous ces codes, en vous fondant sur le bon sens et le bon comportement, et que l'on aboutissait tout de même à des résultats.

Je tenais simplement à vous signaler qu'aux États-Unis il existe un texte réglementaire qui ne semble pas nécessairement donner de bons résultats.

[Texte]

Mr. Reisman: What you're saying is pretty critical. You're really raising the question, if I interpret you correctly, of whether you can legislate honesty and integrity.

Mr. Valeri: That's right.

Mr. Reisman: That's pretty critical stuff.

Mr. Valeri: Exactly.

Mr. Reisman: Whether you do it by statute or by a code of ethics, which is not a statute, I don't think is a critical difference.

My problem with a code, which is surrounded by all sorts of powers of investigation and subpoena and reporting and exposure and all that, but which doesn't have the force of law, is that there is a greater likelihood of abuse than if you have the constraints that normally go with a law and all the procedures, regulations and orderliness of courts that go with it.

That doesn't mean I believe you can legislate integrity and honour. I don't think you can. Maybe for the odd bad apple, if he faces a severe penalty under the force of law, you could hold him down a bit, but we haven't been very successful in preventing crime of all kinds with a Criminal Code that is as long as your arm.

In any event I thought about this, although I don't want to pretend that I've thought through to the nth degree. The experience in the United States may be relevant here, but of course they're a different kind of society. That whole political system lives on lobbying and pressure groups and a dispersion of power through a wide variety of interests.

In Canada we're just beginning to move in that direction in a very amateurish sort of way. If you really want to know about government relations and lobbying, go down to Washington. The people I negotiated the trade agreement with were members of the U.S. trade representative staff. Those who went into the private sector with law firms, consulting firms or lobbying firms—when Canadians need help in the trade area, that's where they go. When anybody anywhere in the world needs help, that's where they go. If you want to know how to make money in your next career, go down and look them over and see how things are done down there.

I know what you're saying and I'm troubled by it. I think we have to have a good look at the experience in other countries.

By the way, from everything I see in the newspapers, it looks like our friends in the United Kingdom better have a look at some of these things too. I'm ashamed to say that some of those people are parliamentarians. Fortunately, we don't have that kind of problem in this country.

Mr. Valeri: I appreciate your comments. Thank you.

Mr. Shepherd (Durham): Thank you for coming, Mr. Reisman. It's a pleasure for me to meet you.

[Traduction]

M. Reisman: Ce que vous dites est assez important. Si je vous comprends bien, vous vous demandez s'il est possible de légiférer en matière d'honnêteté et d'intégrité.

M. Valeri: En effet.

M. Reisman: C'est assez grave.

M. Valeri: Tout à fait.

M. Reisman: Je ne crois pas qu'il y ait une grosse différence entre appliquer une loi ou appliquer un code de déontologie, qui n'est pas une loi.

La difficulté d'appliquer un code, c'est qu'il est entouré par toutes sortes de pouvoirs d'enquête, de citations à comparaître, de déclarations et de dénunciations, entre autres choses, mais n'a pas force de loi; autrement dit, il est beaucoup plus probable que l'on en abuse que si l'on applique une loi à laquelle on associe toutes les limitations normales, telles que les procédures judiciaires, les règlements et la discipline des tribunaux.

Je ne suis pas convaincu que l'on puisse légiférer en matière d'intégrité et d'honneur, loin de là. Peut-être la loi parviendrait-elle à sévir sérieusement contre la brebis galeuse, par exemple, mais même le Code criminel, si exhaustif soit-il, n'a pas réussi à empêcher des crimes de toutes sortes.

J'y ai réfléchi, mais sans trop m'y attarder. On peut peut-être regarder ce qui se fait aux États-Unis, mais notre société n'est pas la leur. Tout le monde politique américain vit de lobbying et de démarches des groupes de pression, de même que de la dispersion du pouvoir à travers toute une gamme d'intérêts.

Au Canada, nous en sommes encore à nos premiers balbutiements; nous sommes des amateurs, en quelque sorte. Si vous voulez vraiment en savoir plus sur les relations entre le gouvernement et les démarcheurs, rendez-vous à Washington. Ceux avec qui j'ai négocié l'accord commercial étaient des membres du personnel du représentant américain du commerce. Les démarcheurs sont ceux qui travaillent dans le secteur privé dans des cabinets d'avocats, ou dans des cabinets d'experts-conseils qui aident les Canadiens lorsqu'ils en ont besoin dans le domaine commercial. Ils sont là pour aider quiconque a besoin d'aide, où que cela soit dans le monde. Si vous vous demandez comment faire de l'argent lorsque vous vous recyclerez, allez en consulter là-bas, et ils vous diront comment cela se passe chez eux.

Ce que vous dites me chiffonne. Il faut absolument regarder ce qui se passe ailleurs.

Soit dit en passant, d'après les journaux, j'ai l'impression qu'au Royaume-Uni on devra également se pencher sur ce problème. Il est honteux de voir que certaines de ces personnes sont des parlementaires. Heureusement que nous n'avons pas ce même type de problème au Canada.

M. Valeri: Merci de vos observations.

M. Shepherd (Durham): Monsieur Reisman, merci d'avoir accepté de comparaître, et quel plaisir de vous rencontrer.

[Text]

Getting back to what we were discussing, the concept of the ethics counsellor and the two problems dealing with lobbyists and the executive branch of government—how it deals with itself and with outside interests. On the latter aspect of that, I'm trying to weigh the advantages of transparency with how that's going to affect people carrying their own obligations to the electorate.

I visualize a cabinet minister consistently looking over his shoulder all the time because there's an ethics counsellor who reports to Parliament, and who therefore reports directly to the press of the nation. His ability to be intuitive doesn't excuse him for doing things that are not within the public interest, but to what extent is he reticent to undertake his functions aggressively—even for things within the public interest—because he's constantly being watched by this monitoring agent? Do you see that as a problem?

Mr. Reisman: If people in high office have to look over their shoulder from time to time in relation to their behaviour, I don't think that's such a bad thing. If he or she is honest and is indeed serving the public interest in what they're doing and the decisions they're taking, I don't think they have to worry about an ethics counsellor, a code of ethics or someone looking over their shoulder, particularly if that ethics counsellor and the code of ethics is a parliamentary responsibility.

Our democratic system does work. It's not such a good system, but it's better than any other system that's been invented. It works to protect the public interest, so I would not worry about that.

The more we look around at the problems that have arisen in the last few weeks, the kind of books that get written, the kind of claims that are made and the kinds of discussions in our House. . . Now we see that it's true elsewhere. Certainly it was true in the United States with respect to congressmen and senators who had reputations beyond belief. When you dug down a little bit, you found they had behaviour that was not exemplary.

It's the nature of the human beast, I think, that we need these things. If you're going to have it, let's have it in our democratic system under the control of a Parliament of elected members, who, because they represent the whole spectrum of society, are less likely to be partisan and show favouritism.

I'm going to raise a complaint here, although it's not directly relevant and will attract a lot of attention. It arose out of my personal experience of some years ago as deputy minister of industry. Governments of whatever colour, in respect to certain professions—one being the legal profession, another the advertising industry and a third the auditing group. . . They have lists of people who are entitled to work for government or work for clients who themselves are doing things with government, and if you're not on that list, you're not going to get work.

How do you get on such a list? Why should there be such a list? Why shouldn't anybody who's qualified to be in the professions of law or auditing have the same rights as any other citizen who has mastered that profession for work in that sector?

[Translation]

Dans le même ordre d'idées, revenons au conseiller en éthique et à la façon dont l'exécutif du gouvernement traite ses propres membres et traite les intérêts de l'extérieur, par le biais des démarcheurs. À cet égard, je me demande si la transparence, si avantageuse puisse-t-elle être, ne pourrait pas nuire éventuellement à ceux-là mêmes qui ont à remplir certaines obligations à l'égard de l'électorat.

Prenez le cas d'un membre du conseil des ministres qui se remettrait perpétuellement en question tout simplement parce qu'il existe un conseiller en éthique qui rend des comptes au Parlement et qui rend également des comptes directement à la presse. Si ce ministre suit son intuition, il doit tout de même le faire dans l'intérêt public; mais s'il est constamment surveillé de cette façon, il se pourrait qu'il soit réticent à entreprendre quoi que ce soit, même si c'est dans l'intérêt public. D'après vous, cela pourrait-il devenir un problème?

M. Reisman: Si les titulaires de postes clés sont obligés d'y réfléchir à deux fois avant d'agir, ce n'est pas si mauvais que cela. Si votre ministre est honnête, s'il a à coeur l'intérêt public dans toutes les décisions qu'il prend, je ne pense pas qu'il ait à s'inquiéter de la présence d'un conseiller en éthique, d'un code quelconque, ou de qui que ce soit qui le surveillerait, surtout si le conseiller et son code font partie des responsabilités du Parlement.

Notre système démocratique donne des résultats. Il n'est peut-être pas parfait, mais il est meilleur que tout autre régime que l'on ait inventé, car il vise à protéger l'intérêt public. Je ne m'en inquiéterais donc pas.

Plus on regarde le genre de problèmes survenus au cours des dernières semaines et le genre de livres qui sont publiés, et plus on regarde le genre de déclarations et de discussions qui ont lieu à la Chambre. . . Cela se passe aussi ailleurs. On l'a bien vu aux États-Unis dans le cas de membres du Congrès et de sénateurs qui étaient au-dessus de tout soupçon. Or, après avoir creusé un petit peu, on a constaté que leur comportement n'était pas si exemplaire que cela.

C'est parce que l'homme est humain qu'il nous faut un conseiller et un code. Mais agissons dans le cadre de notre régime démocratique et sous la tutelle d'un Parlement élu, qui, parce qu'il représente toutes les couches de la société, est moins susceptible de faire preuve de sectarisme politique et de favoritisme.

Je vais formuler une plainte ici qui ne touche pas directement notre sujet et attirera beaucoup l'attention, et qui me vient de mon expérience d'il y a quelques années à titre de sous-ministre de l'Industrie. Peu importe le parti au pouvoir, les gouvernements ont un certain parti pris à l'égard de certaines professions, notamment les avocats, les publicitaires et les vérificateurs. . . On dresse des listes de personnes qui ont le droit de travailler pour le gouvernement ou qui travaillent pour des clients qui font eux-mêmes affaire avec le gouvernement. Or, si vous n'êtes pas inscrit sur cette liste, vous ne travaillerez jamais pour le gouvernement.

Comment fait-on pour être inscrit sur la liste? Pourquoi cette liste existe-t-elle? Pourquoi celui qui a un diplôme en droit ou en vérification n'aurait-il pas les mêmes droits que tout autre citoyen qui a les mêmes diplômes?

[Texte]

Let me give you an example. This case came up years ago, when I was deputy minister of industry. This was in 1964 or 1965, when we entered into the Autopact. Do you remember that famous agreement? It is an agreement on which a good part of this country still lives and thrives. I'm very proud of that agreement because I was the chief negotiator.

After that agreement was put in place we invented an agency called the Automotive Adjustment Assistance Board. It was designed to give loans to qualified applicants to help them adjust to the new circumstances in which they had to trade, on a free basis, in automotive parts. We set this up, we got some applicants and some applicants were successful.

[Traduction]

Je vous donne un exemple qui remonte à l'époque où j'étais sous-ministre de l'Industrie, en 1964 ou 1965, quand nous avons conclu le Pacte de l'automobile. Vous rappelez-vous ce fameux pacte? Une bonne partie du Canada continue à prospérer grâce à ce pacte dont je suis très fier, puisque j'en ai été le négociateur en chef.

Une fois l'accord entériné, nous avons formé une agence qui s'appelait l'Office d'aide à l'ajustement pour les produits de l'automobile. Il devait accorder des prêts aux candidats qualifiés afin de les aider à s'adapter aux nouvelles circonstances concernant le commerce libre des pièces d'automobiles. Nous avons donc organisé cela, nous avons reçu un certain nombre de demandes et certaines d'entre elles ont été retenues.

• 1620

One applicant came to me—I was deputy minister at the time—and said he was very unhappy with the way his loan was being treated. So I asked him what his problem was and he said in order to complete the process to obtain the loan, he had to hire a lawyer. He was told he could only look at a certain list of people in choosing such a lawyer, because he was in fact going to get a loan from a government agency. The man hired such a lawyer and he wasn't very good, he wasn't very fast and he was very expensive.

When he told me that, I will admit—and I should have known better—I didn't know there was such a list. I inquired around and was advised there was indeed such a list. I was also advised at the time "You're into things you shouldn't be getting into. It's really none of your business." I said "But it is my business. We set up this board. These people are using public moneys and the moneys are there for them to adjust to a new trading situation. Why should some of that be spun off to some favourite legal firm that happens to be on a list?"

Well, I fought this a bit and eventually we developed a little compromise that if in fact there was a complaint and the complaint seemed to be *prima facie* justified, the borrower could indeed discharge that lawyer and go out and get one who pleased him. But it was a sort of half-baked compromise.

I don't know what the situation is today, but my guess is—and it's no more than a guess—that system still exists. I don't think it's a good one. To me, it has a sense about it that is not right in a democratic society. I don't think it's confined to the law business; I think it is true in advertising, to a greater or lesser extent, and in auditing.

When you invited me to come and appear before this committee, I thought here's a problem I've had in my head. I'm now of an age where if I have such problems and I get a chance to talk about them, here it is.

The Chairman: We're glad to be able to provide you some therapy.

Some hon. members: Oh, oh!

Un des candidats est venu me voir—j'étais sous-ministre à l'époque—il m'a dit qu'il n'appréciait pas du tout la manière dont on traitait sa demande de prêt. Je lui ai donc demandé quel était le problème, et il m'a répondu que pour pouvoir obtenir ce prêt, il était obligé de faire appel aux services d'un avocat. On lui avait dit que son choix devait être limité à une liste d'avocats, parce qu'il allait obtenir un prêt d'un organisme gouvernemental. Il avait donc engagé un avocat qui n'était pas très bon, plutôt lent et qui coûtait très cher.

Lorsqu'il m'a déclaré cela, je dois reconnaître—et j'aurais pourtant dû le savoir—que j'ignorais l'existence d'une telle liste. Je me suis renseigné et j'ai appris qu'elle existait effectivement. On m'a également alors dit: «Vous êtes en train de fourrer le nez dans des affaires qui ne vous regardent pas.» Et j'ai répondu: «Mais si, elles me regardent. Nous avons constitué une commission. Ses membres utilisent les deniers publics, et cet argent est là pour les aider à s'adapter à une nouvelle situation commerciale. Pourquoi un cabinet d'avocats, qui est le favori de quelqu'un et qui figure sur cette liste, devrait-il en profiter?»

J'ai contesté cela, et nous sommes finalement parvenus à un compromis: en cas de plainte apparemment justifiée, l'emprunteur pourrait congédier cet avocat et en choisir un autre qui lui convienne. Mais cela demeurerait malgré tout un compromis.

Je ne sais pas quelle est la situation aujourd'hui, mais j'ai bien l'impression—encore que ce ne soit qu'une impression—que le système existe toujours. À mon avis, il n'est pas bon. Il y a là quelque chose qui ne me paraît pas correct dans une société démocratique. Je ne pense d'ailleurs pas que cela ne joue que pour les avocats, car, dans une plus ou moins large mesure, il en va de même dans le domaine de la publicité, et aussi de la vérification.

Lorsque vous m'avez invité à comparaître devant ce comité, je me suis dit que c'était là l'occasion de parler de ce problème qui me trottait dans la tête. À mon âge on ne laisse jamais passer de telles occasions.

Le président: Nous sommes heureux de pouvoir jouer un peu aux accoucheurs d'idées.

Des voix: Oh, oh!

[Text]

[Translation]

Mr. Epp (Elk Island): I would also like to thank you for coming. I took note of the fact that I was three years old when you went overseas, so obviously you have a few years on me. I will concede at this stage that I think you have had a wealth of experience beyond mine, which should give you a lot of insight.

Mr. Reisman: You're really charming today.

Mr. Epp: Yes.

I would like to ask first a question I wrote down when you first spoke. You said when you talked with our clerk there were some hard feelings; there were some things that made you mad. I'm terribly curious to know what it was that you couldn't get along with him on. What were the issues pertaining to Bill C-43 that...?

Mr. Reisman: We didn't deal with the substance of these things at all. One of the things I asked the clerk was whether he could let me have a list of questions that the committee might address and that I might prepare myself on.

Mr. Epp: He's not a mind reader. He wouldn't be able to do that.

Mr. Reisman: He suggested he would put me in touch with the researcher for this committee. I thought what he was really asking me to do was work he should be doing, so we had a little exchange on that.

Robert, I realize you couldn't really provide me with that.

The other thing—and I'll be quite candid—is we had set up a date and then he phoned and said he wanted to change that date. I had set a lot of things aside to keep that date and I didn't like that. I said "What's the problem? There are lots of rooms in the West Block and the Centre Block. Why can't we get on with that date?" He said "Well, not all the rooms are equipped for television." So I said "What does that have to do with anything? Are you looking for a witness to help you and give evidence or do you want a lot of publicity? What are you interested in?"

So we had a little exchange on that. That's what it was about.

Mr. Epp: It could be that these young, good-looking MPs are interested in the television picture instead of the substance of the debate. We'll leave it at that.

Mr. Reisman: I wouldn't say that.

Mr. Epp: You wouldn't?

Mr. Reisman: No. I'm a little suspicious, but I wouldn't say that.

Mr. Epp: I want to ask you something with respect to lobbying. You've had a lot of government experience, and here you are at a hearing on the Lobbyists Registration Act. Are you a lobbyist?

Mr. Reisman: I suppose, under the terms of the Lobbyists Registration Act, I am a consultant lobbyist, and I have so registered. I have listed the companies with which I do lobby.

M. Epp (Elk Island): Je vous remercie également d'être venu. J'ai noté que j'avais trois ans lorsque vous êtes parti outre-mer; quelques années nous séparent donc. Je vous concède donc une expérience beaucoup plus vaste que la mienne, et cela devrait vous permettre de voir les choses avec beaucoup plus de lucidité.

M. Reisman: Vous êtes vraiment charmant aujourd'hui.

M. Epp: En effet.

Je voudrais commencer par une question que j'ai griffonnée lorsque vous avez pris la parole. Lorsque vous avez parlé à notre greffier, vous avez dit qu'une certaine rancune existait, que certaines choses vous irritaient profondément. Quelles étaient les questions relatives au projet de loi C-43 qui...

M. Reisman: Nous n'avons pas du tout parlé de cela. J'ai demandé au greffier s'il pouvait me remettre une liste des questions que le comité voudrait peut-être examiner, afin que je puisse me préparer.

M. Epp: Ce n'est pas un voyant extralucide; il ne pourrait pas faire cela.

M. Reisman: Il m'a dit qu'il me mettrait en contact avec le chercheur de ce comité. J'ai vraiment eu l'impression qu'il me demandait de faire un travail qui était le sien, et nous avons donc eu une petite discussion à ce sujet.

Robert, je sais bien que vous ne pouviez pas vraiment me fournir une telle liste.

L'autre point—et je serai très franc—c'est que nous avions fixé une date et qu'il m'avait ensuite téléphoné pour me dire qu'il voulait la changer. Je ne l'ai pas du tout apprécié, car je m'étais organisé pour me libérer à ce moment-là. Je lui ai donc dit: «Quel est le problème? Les salles ne manquent pas dans l'Édifice de l'ouest et celui du centre. Pourquoi ne pas nous en tenir à cette date?» Il m'a répondu: Les salles ne sont pas toutes équipées pour la télévision. Je lui ai alors répondu: «Je ne vois pas le rapport. Que recherchez-vous? Un témoin qui pourra vous aider, ou beaucoup de publicité? Qu'est-ce qui vous intéresse exactement?»

Nous avons donc eu une autre petite discussion à ce sujet. Voilà ce qui s'est passé.

M. Epp: Il est possible que ces jeunes députés au visage agréable s'intéressent plus à paraître à la télévision qu'à débattre des questions de fond. Tenons-nous-en là.

M. Reisman: Je n'irais pas jusque-là.

M. Epp: Vraiment?

M. Reisman: Non. J'ai bien quelques soupçons, mais je n'irais pas jusque-là.

M. Epp: Je voudrais vous poser une question au sujet du lobbying. Vous avez longtemps travaillé pour le gouvernement, et voilà que vous comparez à une audience sur la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Êtes-vous un lobbyiste?

M. Reisman: Je crois qu'aux termes de cette loi, je suis un lobbyiste-conseil, et je suis enregistré à ce titre. J'ai fourni une liste des sociétés pour lesquelles je travaille.

[Texte]

I would say this—and here, too, is an interesting point. I have never tried to get a contract for anybody. I've never tried to get any money for anybody. I've never tried to amend legislation. So what is lobbying?

Mr. Epp: That's what I'm starting to wonder when you answer like that.

Mr. Reisman: All right, then let me give you an example—one where I not only not try to get money but try to save money for the Crown. I'm not going to give names, but the chairman will know what I'm talking about.

A well-known man in the country, who runs a very large, successful enterprise, phoned me one day. I was not in his employ and I was not contracted to him. I was in Hong Kong. He didn't know about the difference in time, so when he phoned me it was 3 o'clock in the morning. He was a very insistent individual. He said "I have a problem and I think you can help me." I said "What's your problem, Mr. X?" He said "My problem is I've learned that the government, under one of its programs, is going to give a large sum of money to my competitor to set up a plant right across the street from me to produce a product that is in surplus supply today." He said it would hurt his business and the community and would cost the taxpayer a lot of money.

He said "I think it will do a lot of other harm, and that's what I wanted to talk to you about. You just completed the negotiation of a trade agreement. Isn't it going to get us into trouble under the subsidies business? Aren't we going to risk the whole of our export trade in that important industry, both the raw material and the processed stuff?"

I listened to him for a bit and said "It surprises me that there should be subsidies of that kind, using the taxpayers' money, running those sorts of risks and having those consequences for your industry and the community. Yes, I'll take that on." He said "When can you get home?" I said "I don't have to get home with the telephone and the fax machines and the rest of the technology."

The very next morning I fired off three faxes, one to the Minister of Finance, one to the Office of the Prime Minister and one to the Minister of Agriculture, and I knew them all. It was a very straightforward little fax. It said "It's come to my attention you are considering doing such and such. I think it would be a big mistake. I think it will have the following consequences. Don't do it." That's pretty bold stuff.

Is that lobbying? Well, I described it—and I like to do that these days—as doing well by doing good. I was well-paid for those interventions and I think I saved the taxpayer a lot of money. I think I avoided a lot of difficulties in our trade relationships. I registered that client under the Lobbyists Registration Act because I was communicating with ministers and with the Prime Minister's office.

This is one example, and I can give you two or three others. I like that one because it shows me up in the best light, and we all like to do that.

[Traduction]

Je tiens à souligner un point qui me paraît intéressant. Je n'ai jamais essayé d'obtenir de contrat pour qui que ce soit. Je n'ai jamais essayé d'obtenir d'argent pour qui que ce soit. Je n'ai jamais essayé d'obtenir une modification de la loi. Je me demande donc ce qu'est exactement le lobbying.

M. Epp: Avec une réponse comme celle-là, je commence à me le demander moi-même.

M. Reisman: Bon, je vais vous donner un exemple—celui d'une situation où, non seulement je n'essaye pas d'obtenir de l'argent, mais j'essaye de faire économiser de l'argent à l'État. Je ne citerai pas de noms, mais le président saura très bien de quoi je parle.

Une personnalité bien connue de notre pays, qui est à la tête d'une très importante société, marchant fort bien, m'a téléphoné un jour. Je n'étais pas employé par lui, et aucun contrat ne nous liait. J'étais à Hong Kong. Comme il ne savait pas que les heures étaient différentes, il m'a appelé à 3 heures du matin. C'est quelqu'un de très insistant. Il m'a dit: «J'ai un problème, et je crois que vous pouvez m'aider à le résoudre.» Je lui ai répondu: «Quel est donc votre problème, monsieur X?» Il m'a dit ceci: «Mon problème, c'est que j'ai appris que, dans le cadre d'un de ses programmes, le gouvernement va accorder une somme d'argent importante à mon concurrent afin de l'aider à implanter une usine de l'autre côté de la rue et à produire quelque chose, dont il existe déjà des excédents.» Selon lui, cela nuirait à son entreprise et à la collectivité et coûterait beaucoup d'argent aux contribuables.

Il a ajouté: «Je crois que cela fera également beaucoup de mal dans d'autres domaines, et c'est de cela que je voulais vous parler. Vous venez de mener à bien la négociation d'un accord commercial. Cela ne va-t-il pas nous créer des difficultés sur le plan des subventions? N'allons-nous pas risquer l'ensemble de nos exportations dans cette industrie importante, qu'il s'agisse de matières premières ou du produit transformé?»

Après l'avoir écouté un moment je lui ai dit: «Cela me surprend qu'il y ait des subventions de ce genre, qu'on utilise l'argent du contribuable, qu'on prenne de tels risques et que cela puisse avoir de telles conséquences pour votre industrie et pour la collectivité. Oui, je vais m'en occuper.» Il m'a alors dit: «Quand pouvez-vous rentrer?» Je lui ai dit: «Avec le téléphone, les télécopieurs et toute la technologie dont nous disposons, ce n'est pas nécessaire que je rentre.»

Dès le lendemain matin, j'ai envoyé trois messages par télécopieur, le premier au ministre des Finances, le second au Bureau du premier ministre, et le troisième au ministre de l'Agriculture, que je connaissais tous. C'était un petit message bien simple, qui disait ceci: «J'ai appris que vous envisagez de faire telle et telle chose. Je crois que ce serait une grave erreur, car elle aura les conséquences suivantes. Ne le faites pas.» C'était assez catégorique.

Doit-on appeler cela du lobbying? C'est ce que j'appelle aujourd'hui joindre l'utile à l'agréable. J'ai été bien payé pour ces interventions, et je crois que j'ai économisé beaucoup d'argent aux contribuables. Je crois également avoir évité bien des difficultés dans nos relations commerciales. J'ai enregistré ce client en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes parce que je communiquais avec des ministres et avec le Bureau du premier ministre.

Voilà un exemple, et je pourrais vous en donner deux ou trois autres. Celui-ci me plaît particulièrement, car il me fait paraître à mon avantage, et c'est quelque chose que nous aimons tous.

[Text]

[Translation]

• 1630

But there are some grey areas and some doubt about this lobbyist registration business and I don't want to take any risks. I'd rather be registered and have the registrar say to me, you really didn't have to register that because all you were doing was seeking information.

If I didn't register and some person like Stevie Cameron came along, wrote a little book and said Simon Reisman didn't register because I don't see him on the registration and I know that he has spoken to people in government about Mr. So-and-So—I don't need that, so I register. I have to tell you that there'll be lots of registrations. I'm not lobbying in the sense that some of us worry about or fear it.

Mr. Epp: Do you think the registration is going to solve any problems in terms of public perception and in terms of any possible abuses in lobbying?

Mr. Reisman: I think so.

Mr. Epp: You think it will?

Mr. Reisman: I think it will.

Mr. Epp: How?

Mr. Reisman: Are you talking about the law we have now?

Mr. Epp: No, I'm talking about the changes that we have—

Mr. Reisman: People fear public exposure and transparency. Where there are some bad apples who are trading on connections, who are in partisan situations and who have given favours and are looking for favours, and when they look at the thing and ask themselves if their names are going to be on the front page of some newspaper, or if the thing is going to be looked at by Parliament—I think it will make them a little more careful. It may even discourage them altogether.

Mr. Epp: Will it adversely affect legitimate lobbyists though? Will they also—

Mr. Reisman: To some degree. We have all kinds of laws and regulations in this country that are designed to serve the public and to protect the public interest, but that are inconvenient for a lot of decent, honest citizens of great integrity. But that's part of the process of living in our kind of society.

I for one can assure that having to register all these things and having to watch it and having to change, withdraw, add, and wonder whether somebody has phoned you and whether you've phoned somebody in the public service to ask for a piece of information—you haven't even sent a bill; in fact my policy is that if I can't send a big bill, I don't send a bill at all—yet you may have spoken to somebody en route... it's inconvenient. I don't like it. My secretary's time is taken up and it costs money. All these things cost money, but I think it's worthwhile.

Mr. Epp: With respect to your own work, do you send the bill only if you've managed to get the results?

Et des doutes planent sur la question de l'enregistrement des lobbyistes. Comme je ne veux pas prendre de risques, je préfère être enregistré et que le directeur me dise qu'il n'était pas vraiment nécessaire de le faire parce que tout ce que je voulais, c'était obtenir des renseignements.

Si je ne me faisais pas enregistrer et si une Stevie Cameron écrivait un petit livre dans lequel elle dirait ceci: Simon Reisman n'est pas enregistré, car je ne l'ai pas vu sur la liste, et je sais qu'il a parlé à certains membres du gouvernement à propos de M. X ou Y—voilà le genre de situations dont je préfère me passer, et je me fais donc enregistrer. Je ne fais pas de lobbying au sens des activités qui inquiètent certains d'entre nous.

M. Epp: Pensez-vous que l'enregistrement fera mieux accepter le lobbying au public et contribuera à empêcher les abus possibles?

M. Reisman: Oui.

M. Epp: Vraiment?

M. Reisman: Vraiment.

M. Epp: Comment?

M. Reisman: Parlez-vous de la loi actuelle?

M. Epp: Non, des changements que nous allons...

M. Reisman: Les gens craignent d'être exposés devant le public et ont peur de la transparence. Ceux qui sont corrompus et qui exploitent leurs relations, qui se trouvent dans des situations conflictuelles où ils ont accordé des favours et cherchent à en obtenir, se demandent si leurs noms risquent désormais d'apparaître à la première page de certains journaux, ou si le Parlement va se pencher sur la question—à mon avis, cela les obligera à se montrer un peu plus prudents; cela les découragera même peut-être complètement.

M. Epp: Cela nuira-t-il cependant aux lobbyistes légitimes? Seront-ils également...

M. Reisman: Dans une certaine mesure. Dans ce pays, il y a une foule de lois et de règlements conçus pour servir le public et protéger ses intérêts, mais pour beaucoup de citoyens très intègres ces dispositions législatives compliquent les choses. Mais les choses sont ainsi dans notre société.

Je peux moi-même vous assurer que l'obligation de faire enregistrer tout cela, d'être obligé de faire attention, de changer, de retirer, d'ajouter certaines choses, tout en vous demandant si quelqu'un vous a téléphoné ou si vous avez téléphoné à un fonctionnaire pour lui demander un renseignement—vous n'avez même pas encore envoyé de facture; en fait, ma politique est la suivante: si je ne peux pas envoyer une grosse facture, je n'en envoie pas du tout—peut-être avez-vous cependant parlé à quelqu'un en cours de route... tout cela complique bien les choses. Cela ne me plaît guère. Ma secrétaire doit consacrer beaucoup de temps à ces formalités, et tout cela coûte de l'argent, mais je crois malgré tout que ça en vaut la peine.

M. Epp: Dans votre cas, n'envoyez-vous de facture que si vous avez réussi à obtenir les résultats attendus?

[Texte]

Mr. Reisman: Oh, hell no—I'm sorry. Oh, no.

Mr. Epp: You send the bill whether you get your way or not?

Mr. Reisman: In his letter to me the chairman made quite a point of the business of contingency billing.

Mr. Epp: I thought I could sneak up on you in the back.

Mr. Reisman: No, no. This is quite a letter. He's got a lot of stuff here.

Contingency billing—this is not going to be respectful of some people... I believe that a good, capable consultant lobbyist—call them what you will—who knows his business ought to get paid for the services that he provides, whatever the outcome may be of his work and representations. People who have to rely on contingency—there is something about it that's like ambulance chasing. I think it encourages the wrong kind of people into the business. I don't like contingency billing.

Mr. Epp: Should lobbyist fees be income tax deductible?

Mr. Reisman: For the lobbyist. They're not deductible by the guy who's billing and getting the income, I can assure you.

Mr. Epp: No, you have to pay it—

Mr. Reisman: I pay a lot of tax. All you have to do is ask Revenue if you want.

Mr. Epp: Should the firm that hires the lobbyist have the ability to deduct it from income and thereby cause me, the poor old taxpayer, to subsidize that process?

Mr. Reisman: If it's a business cost. Businesses hire lawyers, accountants, advertising people, engineers, consultants, and they hire people to advise them on how to get along in this world, where government is so ubiquitous and often so difficult to deal with. If it's a legitimate business expense then it should be deductible for tax purposes, like any other legitimate business expense.

If you believe, Mr. Epp, that this whole business of consulting lobbying in the government relations field has something shadowy or distasteful about it and you want to discourage it altogether, one way of doing it is by saying to a businessman that if he spends money on that, he can't deduct it for his tax purposes. But what you're really doing is taking one really heavy shot at the industry.

I'll give you an example. In the field of advertising, we wanted to encourage Canadian periodicals and magazines. For businesses that advertise in non-resident periodicals, we don't let them deduct that from their income for tax purposes. Why do we do it? Because we want to discourage it, because we want to direct business over to the domestic side. The clear purpose is to discourage an activity. So if you want to discourage consulting lobbying, that's one way you can do it. You're the committee and you make your recommendation, but I think it would be a mistake.

[Traduction]

M. Reisman: Vous plaisantez—excusez-moi. Oh, non.

M. Epp: Vous envoyez votre facture, quel que soit le résultat?

M. Reisman: Dans la lettre qu'il m'a adressée, le président a beaucoup insisté sur la facturation de frais connexes.

M. Epp: J'espérais pouvoir vous attaquer par la bande.

M. Reisman: Non, non. Il a soulevé bien des questions dans sa lettre.

En ce qui concerne cette facturation—certains ne vont pas apprécier ce que je vais dire... J'estime qu'un lobbyiste—conseil compétent—si vous tenez à l'appeler ainsi—qui connaît bien son travail, devrait être payé pour les services qu'il fournit, quel que soit le résultat de ses efforts et de ses interventions. Quant aux personnes qui sont obligées de compter sur les frais connexes—cela me fait un peu penser aux avocats véreux. Je crois que cela encourage certains types de personnes qui ne devraient pas faire ce travail. Non, la facturation des frais connexes ne me plaît pas.

M. Epp: Les droits réglementaires devraient-ils être déductibles de l'impôt sur le revenu?

M. Reisman: Pour le lobbyiste. Croyez-moi, ils ne sont pas déductibles pour celui qui présente la facture et encaisse l'argent.

M. Epp: Non, vous êtes obligé de payer... .

M. Reisman: Je paie beaucoup d'impôt. Demandez donc à Revenu Canada si vous voulez.

M. Epp: La société qui engage le lobbyiste devrait-elle pouvoir déduire ces droits, ce qui obligerait le pauvre contribuable que je suis à subventionner le processus?

M. Reisman: Ce sont là des frais professionnels. Les entreprises engagent des avocats, des comptables, des spécialistes de la publicité, des ingénieurs, des experts—conseils, et font appel à des personnes capables de les aider à manoeuvrer dans un monde dominé par un gouvernement omniprésent, avec lequel il est souvent très difficile de traiter. S'il s'agit de frais professionnels légitimes, ils devraient être déductibles, comme n'importe quel autre frais professionnel.

Si vous croyez, monsieur Epp, que les activités de tous ces lobbyistes—conseils, dans le domaine des relations avec le gouvernement, ont quelque chose de sinistre et de douteux, et si vous voulez décourager totalement ces activités, une bonne méthode consiste à dire à un homme d'affaires que s'il dépense de l'argent pour cela, ce ne sera pas déductible de ses impôts. Mais ce serait un coup grave pour l'industrie.

Je vais vous en donner un exemple. Dans le domaine de la publicité, nous voulions encourager les revues et périodiques canadiens. Nous interdisions aux entreprises qui font de la publicité dans des périodiques étrangers de déduire leurs frais au titre de l'impôt sur le revenu. Pourquoi? Parce que nous voulions décourager cette pratique, parce que nous voulons que ce soient les publications canadiennes qui en bénéficient. Dans ce cas particulier, le but évident est d'encourager une activité. Si vous voulez le faire pour les lobbyistes—conseils, voilà une façon de procéder. Vous êtes le comité et vous présenterez votre recommandation, mais je crois que ce serait une erreur.

[Text]

The Chairman: Thank you.

If I can ask one quick question on top of Mr. Epp's, one of the questions that he asks on a regular basis—and I'll jump in for him as I suspect I have a good idea about the scenario that you've brought to the committee, with no names mentioned, of course. Why wouldn't you have told the person who called you in Hong Kong in the middle of the night that they should call their member of Parliament? Mr. Epp made quite a point of asking why people are not calling their MPs.

Mr. Reisman: That's one very good question, because really, the most important consulting lobbying group in this country on behalf of the citizenry are the members of Parliament.

Mr. Epp: Are or should be?

Mr. Reisman: They are, and should be even more so perhaps. Your constituents are entitled to seek the help of members of Parliament to solve their problems. If in this particular case I ask him why he didn't go to his member—well firstly, he came to me and he's going to pay me for it, so why should I send him to my competitor? That's point one.

Point two—and I think I have to say this—is that even though we have some very fine members who know a great deal about many subjects, they don't know everything. When it came to the business of how U.S. trade law would respond to this kind of subsidy, I could answer that with great authority, perhaps more authority than most members.

Mr. Epp: But, sir, you sent your faxes to three ministers. You didn't send your faxes to an MP. That's a tacit admission that the MPs are powerless and that the real decision group is in the—

Mr. Reisman: Oh, come on! I should send it to an MP? I didn't need an MP to help me.

Mr. Epp: You're getting paid big money to get results, so you go to where the decisions are made and that's with the ministers.

Mr. Reisman: Well, sure. Where do you want—

Mr. Epp: Okay. I rest my case.

The Chairman: Mr. Epp, just for your information, has been making that point and I think it's a valid point.

Mr. Reisman: All right. So you don't think parliamentarians are powerful enough?

The Chairman: That's right. That's exactly his point.

Mr. Reisman: He's probably got a good point there.

Mr. Jackson (Bruce—Grey): Mr. Reisman, it's a pleasure listening to you. I suspect you take this darned job just to keep your mind sharp because you like to fight with these bureaucrats in the government from time to time and keep your mind active.

Mr. Reisman: There's some of that.

Mr. Jackson: I have a sense that you can't legislate honesty and integrity, and we're always looking for a magic bullet. Each generation looks for it. They get a new Parliament in and they're looking for this person you're talking about.

[Translation]

Le président: Merci.

Permettez-moi de vous poser une brève question; c'est d'ailleurs une des questions que M. Epp pose régulièrement—je vais donc me substituer à lui, car je crois avoir une idée assez précise du scénario que vous avez présenté au comité, sans qu'aucun nom soit mentionné, naturellement. Pourquoi ne pas avoir conseillé à la personne qui vous a téléphoné à Hong Kong, en plein milieu de la nuit, d'appeler son député? M. Epp tient absolument à savoir pourquoi les gens ne téléphonent pas à leur député.

M. Reisman: C'est une excellente question, car, dans la pratique, le groupe de lobbyistes-conseils le plus important de ce pays, qui représentent nos citoyens, est constitué par les députés.

M. Epp: Il l'est, ou il devrait l'être?

M. Reisman: Il l'est, et devrait peut-être même jouer un rôle encore plus actif. Vos mandants ont le droit de solliciter l'aide des députés pour résoudre leurs problèmes. Si, dans ce cas particulier, je lui demande pourquoi il n'a pas appelé son député... pour commencer, c'est à moi qu'il s'est adressé, et il va me payer pour mes services; pourquoi donc le renvoyer à un concurrent? Voilà le premier point.

Deuxièmement—et je crois qu'il faut le dire—même s'il y a d'excellents députés qui connaissent bien de nombreux sujets, ils ne peuvent pas tout savoir. J'étais capable de répondre avec beaucoup d'autorité à la question de savoir comment les États-Unis réagiraient à ce genre de subvention, compte tenu de leurs lois commerciales, avec plus d'autorité, sans doute, que la plupart des députés.

M. Epp: Je vous rappelle, monsieur, que les messages que vous avez envoyés par télécopieur étaient adressés à trois ministres. Vous ne les avez pas envoyés à un député. Vous reconnaissez donc tacitement que ceux-ci sont impuissants et que le groupe qui prend vraiment les décisions, c'est... .

M. Reisman: Allons, allons! Pourquoi envoyer ce message à un député? Je n'avais pas besoin de l'aide d'un député.

M. Epp: On vous paie grassement pour obtenir des résultats, et c'est pourquoi vous vous adressez à ceux qui prennent les décisions, c'est-à-dire aux ministres.

M. Reisman: Bien sûr. Lorsque vous voulez... .

M. Epp: Bien, il n'y a rien à ajouter.

Le président: Je vous signale que c'est un argument que M. Epp a déjà utilisé, et il est valide.

M. Reisman: D'accord. Vous ne pensez donc pas que les députés ont suffisamment de pouvoir?

Le président: C'est précisément la question.

M. Reisman: Son argument est probablement valable.

M. Jackson (Bruce—Grey): Monsieur Reisman, j'ai pris plaisir à vous écouter. J'ai bien l'impression que vous avez accepté ce travail pour conserver un esprit incisif, car, pour le stimuler, vous aimez vous empoigner de temps à autre avec les bureaucrates.

M. Reisman: Ce n'est pas tout à fait faux.

M. Jackson: J'ai le sentiment qu'on ne peut pas imposer l'honnêteté et l'intégrité par une loi; pourtant, nous cherchons toujours la formule magique. Chaque génération le fait. Chaque fois qu'il y a un nouveau Parlement, on recherche l'oiseau rare.

[Texte]

Is there a better way? Is there a way that this process could be transparent? Or is it because there are some deals that have to be done and there's a certain amount of confidentiality? If a thing's transparent and everybody knows what's going on and the best person wins, what's wrong with that? Why don't we use that process? Why do we always have to look for this magic person and have these high, lofty ideals that nobody could reach?

Mr. Reisman: First, insofar as something can be made transparent, I think it helps. There are obviously some things that can't be made entirely transparent because you have competition between different interests. If everything were laid out on the table, it would interfere with the competitive process between different interest groups.

I don't have any magic answers. This committee has been charged with that responsibility. It's a big responsibility.

Mr. Jackson: We're picking brains, Mr. Reisman. You've been around for awhile.

[Traduction]

Y a-t-il une meilleure méthode? Y a-t-il un moyen d'assurer la transparence de ce processus? Ou est-ce parce que certains arrangements doivent demeurer confidentiels? Qu'y a-t-il de mal à ce que le processus soit transparent, à ce que tout le monde sache ce qui se passe et à ce que le meilleur gagne? Pourquoi ne pas procéder ainsi? Pourquoi faut-il toujours rechercher l'oiseau rare et se fixer des objectifs inaccessibles?

M. Reisman: Premièrement, je crois que la transparence est utile. Elle n'est naturellement pas toujours totalement possible à cause de la concurrence entre des intérêts divergents. Si tout était étalé au grand jour, cela empêcherait la concurrence entre des groupes d'intérêts différents.

Je n'ai pas de solution miracle. C'est la responsabilité du comité, et elle est grande.

M. Jackson: Nous cherchons des idées, monsieur Reisman, et vous êtes un homme d'expérience.

• 1640

Mr. Reisman: Well, okay. I have to agree with you. I don't think there is a magic bullet. I think we can do a little better than we're doing now. I don't think we're ever going to be able, by codes or by legislation, to keep crimes from being committed or to prevent actions that are very questionable in terms of the public interest. But I think we can help a little bit, and help on the way.

This isn't meant to be flattering, but I think this committee, in the course of its work, will contribute to that end. I'll be looking for good work from you.

The Chairman: Mr. Reisman, as you may know, this committee received this bill after first reading. That's one of the new responsibilities and roles members of Parliament are going to have, in an opportunity to make some substantive changes.

Mr. Reisman: So it's wide open. You can do anything.

Why are you complaining, Mr. Epp, about power?

Mr. Epp: I have some stories, but I won't get into them here.

The Chairman: On behalf of the committee I sincerely want to thank you for your gracious appearance today and for your sage advice. We appreciate your taking time out of your busy schedule to be with us and to share some of your comments. I want to thank you most sincerely on behalf of all the members here.

We'll take a very short recess. I want to remind members that we may have a vote at approximately 5:30 p.m., but we're not absolutely sure. We have another panel of witnesses coming on, so we'll take a short recess.

Mr. Reisman: Thank you very much.

M. Reisman: Je suis obligé d'être d'accord avec vous. Je ne pense pas qu'il y ait de solution miracle; je crois cependant que nous pourrions faire un peu mieux. Les lois et les règlements ne nous permettront sans doute jamais d'empêcher les crimes et les actes nuisibles à l'intérêt public. Je crois cependant que nous pouvons contribuer à améliorer un peu les choses.

Je ne dis pas cela pour vous flatter, mais je crois que les travaux de ce comité y contribueront. J'attends du bon travail de votre part.

Le président: Monsieur Reisman, vous savez peut-être que ce comité a reçu ce projet de loi après la première lecture. C'est une des nouvelles responsabilités qu'auront les députés, et cela leur permettra d'apporter des changements sur le fond.

M. Reisman: Donc, vous avez entière latitude.

Pourquoi donc vous plaignez-vous, monsieur Epp, de manquer de pouvoir?

M. Epp: J'aurais quelques histoires à vous raconter, mais ce sera pour une autre fois.

Le président: Au nom du comité, je vous remercie sincèrement d'avoir si aimablement accepté de comparaître devant nous et de nous avoir fait bénéficier de la sagesse de vos conseils. Nous vous sommes reconnaissants de l'avoir fait en dépit de votre emploi du temps chargé. Je vous remercie donc vivement au nom de tous les membres de ce comité.

Nous allons faire une pause très brève. Je rappelle aux députés que nous aurons peut-être à voter vers 17h30, mais nous n'en sommes pas encore absolument certains. Nous allons accueillir un autre groupe de témoins, et nous allons donc faire une courte pause.

M. Reisman: Merci beaucoup.

• 1642

[Text]

[Translation]

• 1647

The Chairman: We're now resuming a discussion about Bill C-43, an act to amend the Lobbyists Registration Act.

The next panel of witnesses represents two associations. Representing the Canadian Construction Association, ladies and gentlemen, I want to welcome Mr. Michael Makin. Representing the Canadian Organization of Small Business Inc. is Mr. Don Eastcott.

Gentlemen, do you have opening remarks you'd like to make?

Mr. Makin, would you proceed. I apologize, but we can't do anything about votes in the House of Commons.

Mr. Michael Makin (Senior Director, Public Affairs, Canadian Construction Association): I appreciate that. We were told we were to be here at 3:30 p.m. That's why it was a little bit disconcerting to have to wait around for an hour and a half to appear before the committee.

The Chairman: It's clearly marked in my agenda for 4:30 p.m. Perhaps there was a misunderstanding in your office.

Mr. Makin: No, I have a letter. I can show it to you afterward.

The Chairman: Oh. That's the way this place rolls. I'm sorry.

Mr. Epp: Mr. Chairman, I think the vote is at 6 p.m.

The Chairman: Okay.

Please proceed, Mr. Makin.

Mr. Makin: Thank you very much, Mr. Chairman. At the outset, I'd like to bring the regrets of CCA's president, Michael Atkinson, who is currently attending a major construction industry function in Montreal, and cannot participate this afternoon.

As CCA's senior director of public affairs, I hold the highest staff position in the association next to the president. I'm responsible for all government relations and public affairs activities, lobbying, if you will, when it wasn't such a dirty word.

I guess if we can draw the analogy that Mr. Reisman is long in the tooth, I probably don't have baby teeth yet. But I've been in this lobbying game, if you want to call it a game, for the last eight years, and certainly —

The Chairman: That's why he's so impatient.

Mr. Makin: —I will try to represent our members.

The Canadian Construction Association is very pleased to be afforded this opportunity to appear before the industry subcommittee. There are a number of parliamentary committees we're appearing before in the next couple of weeks, which is why time is of the essence, of course. We are delighted to make our views known on the bill to amend the Lobbyists Registration Act.

L'ACC est une association sans but lucratif qui sert de porte-parole national à l'industrie de la construction au Canada, soit près de 20 000 sociétés membres d'un océan à l'autre. Ces firmes comprennent des entrepreneurs généraux et

Le président: Nous reprenons la discussion du projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Le nouveau groupe de témoins représente deux associations. Mesdames et messieurs, je souhaite la bienvenue à M. Michael Makin, qui représente l'Association canadienne de la construction, ainsi qu'à M. Don Eastcott, qui représente la Canadian Organization of Small Business Inc.

Messieurs, avez-vous des déclarations préliminaires à faire?

Monsieur Makin, vous avez la parole. Excusez-moi, mais nous ne pouvons rien faire lorsqu'il y a un vote à la Chambre des communes.

M. Michael Makin (directeur principal, Affaires publiques, Association canadienne de la construction): On nous a dit de nous présenter ici à 15h30. C'est pourquoi il est un peu déconcertant d'être obligé d'attendre une heure et demie avant de comparaître.

Le président: J'ai ici 16h30. Votre bureau s'est peut-être trompé.

M. Makin: Non, j'ai une lettre. Je pourrai vous la montrer tout à l'heure.

Le président: Oh. Voilà comment cela marche ici; je le regrette.

M. Epp: Monsieur le président, je crois que le vote est à 18 heures.

Le président: Bien.

Continuez, monsieur Makin.

M. Makin: Merci beaucoup, monsieur le président. D'entrée de jeu, je tiens à vous transmettre les excuses du président de l'ACC, M. Michael Atkinson, qui ne peut être des nôtres cet après-midi, car il est à Montréal, où il participe à un événement important pour l'industrie de la construction.

À titre de directeur principal des Affaires publiques de l'ACC, j'occupe le rang le plus élevé au sein du personnel de cette association, après le président, et je suis chargé de toutes les activités d'affaires publiques et de relations gouvernementales, ce que l'on appelait naguère du lobbying, avant que le terme ne devienne péjoratif.

Si M. Reisman n'est plus de la toute dernière jeunesse, on peut dire que je fais encore partie des jeunes; il y a pourtant déjà huit ans que je joue au lobbying, si l'on peut appeler cela un jeu, et il est certain que...

Le président: C'est pourquoi il est si impatient.

M. Makin: Je vais essayer de vous dire ce que sont nos membres.

L'Association canadienne de la construction est très heureuse qu'on lui ait donné l'occasion de se présenter devant les membres du Sous-comité de l'industrie. Au cours des deux dernières semaines, nous avons comparu devant un certain nombre de comités parlementaires, et c'est pourquoi le temps compte. Nous sommes ravis de pouvoir présenter nos vues sur le projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

CCA is a not-for-profit business association which serves as the national voice of Canada's construction industry, representing close to 20,000 member firms from coast to coast. These firms include general contractors, specialty contractors,

[Texte]

spécialisés, des constructeurs de routes et de grands travaux, des entrepreneurs industriels ainsi que des fabricants et fournisseurs de matériaux de construction, engagés principalement, mais non exclusivement, dans la construction non résidentielle.

[Traduction]

heavy constructors and road builders, industrial contractors and manufacturers and suppliers of construction materials, principally involved in, but not limited to non-residential construction.

• 1650

CCA has represented the interests of the construction industry in Canada since 1918 and its headquarters is here in the nation's capital. The association is directed by a volunteer board of some 70 industry practitioners from across the country, and CCA employs 17 full-time staff persons, who are located in Ottawa.

L'ACC représente les intérêts de l'industrie de la construction au Canada depuis 1918 et elle a son siège social dans la capitale nationale. L'Association est dirigée par un conseil d'administration formé de quelque 70 représentants de l'industrie de tout le pays, qui y siège à titre bénévole. L'ACC emploie 17 personnes à temps plein à Ottawa.

Mr. Chairman, the Canadian Construction Association has closely monitored and commented on the subject of lobbyist registration since the notion was first proposed in 1987 by the House of Commons Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure, which at that time was chaired by former Conservative member of Parliament, Albert Cooper.

Monsieur le président, l'Association canadienne de la construction surveille de près l'évolution de la question de l'enregistrement des lobbyistes et formule des commentaires à ce sujet depuis que l'idée a été formulée en 1987 par le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure de la Chambre des communes, alors présidé par l'ancien député conservateur Albert Cooper.

We asserted then, Mr. Chairman, as we do now, that lobbyists are not—and let me stress “are not”—all the same. This should be recognized in any registration system. Lobbying, contrary to some popular belief, is not an activity that is confined to smoke-filled back rooms where brown envelopes are exchanged for favours rendered, at least not the lobbying that associations like CCA undertakes. When indeed disrepute is associated with a lobbying community in this country, it is not with groups like CCA, who are clearly only representing the views of their members in a forthright and, might I add, in a very public way, Mr. Chairman. Moreover, when stories appear in the papers of lobbyists charging exorbitant fees to their clients for meetings with public office holders—and we saw an illustration of this just with your previous witness—they do not involve associations like CCA.

Nous déclarions alors, monsieur le président, comme nous le répétons aujourd'hui, que tous les lobbyistes ne sont pas—et je souligne ne sont pas—tous pareils. Tout système d'enregistrement devrait tenir compte de cette disparité. Contrairement à une opinion répandue, le lobbying n'est pas une activité confinée à des coulisses enfumées où des enveloppes brunes seraient échangées contre des services rendus—en tout cas, ce n'est pas le genre de lobbying que pratiquent des associations comme l'ACC. Et, lorsqu'il arrive qu'un certain discrédit est jeté sur la communauté des lobbyistes au Canada, on n'y associe pas des groupes comme l'ACC, qui représentent clairement les vues de leurs membres de façon très directe et, ajouterais-je, ouvertement, très publiquement. De plus, lorsque les journaux publient des articles sur des lobbyistes qui chargent des honoraires exorbitants à leurs clients pour organiser des rencontres avec des gens qui occupent des postes importants ou pour travailler à diverses éventualités, ils ne mettent pas en cause des organismes à but non lucratif comme l'ACC.

Je répète tout cela afin de donner du poids à l'idée que tous les lobbyistes ne sont pas tous pareils, qu'ils ne fonctionnent pas tous de la même façon et qu'ils ne devraient pas être assujettis aux mêmes exigences d'enregistrement.

All this to say, Mr. Chairman, to reinforce, that not all lobbyists are created equal, operate the same way nor should they be subject to the same registration requirements.

Le gouvernement sait que l'Association canadienne de la construction s'oppose depuis longtemps à tout système d'enregistrement des lobbyistes qui imposera un fardeau et un surcroît de travail aux organismes sans but lucratif tels que le nôtre dont les activités de lobbying sont tout à fait transparentes.

As the government is well aware, the Canadian Construction Association has long opposed any lobbyists registration system which would be arduous and burdensome for not-for-profit organizations like ours, whose lobbying activities are clearly transparent.

When the CCA meets with a government official, elected or otherwise, these meetings are not shrouded in mystery nor conducted in secrecy. It is very clear in any such meeting whom CCA represents, for we are a very public organization. Our submissions to government are public documents. Our major policy decisions are always released to the press and the decisions of our board of directors are regularly reported in the media.

Lorsque l'ACC rencontre un représentant du gouvernement, élu ou non, cette rencontre n'est jamais entourée de mystère ou menée en secret. Au cours de ces rencontres, on sait clairement qui sont ceux que représente l'ACC, car nous sommes un organisme très public. Les mémoires que nous soumettons au gouvernement sont des documents publics, nos positions à l'égard des politiques importantes sont toujours distribuées aux médias et les médias font souvent état des décisions de notre conseil d'administration.

[Text]

We supported the original Lobbyists Registration Act based on the recognition that a distinction should exist between tier I and tier II lobbyists. We are delighted to see, Mr. Chairman, that this distinction has been retained with the new category of in-house organization lobbyists as proposed in Bill C-43.

While this will require more comprehensive information to be provided by our association, we commend the government for recognizing that a difference does exist between the likes of CCA and third-party paid lobbyists who can easily pass on any administrative burden associated with a registration system to their clients.

Nous accordons également notre soutien à la nomination d'un conseiller fédéral en éthique chargé de rédiger un code de déontologie pour les lobbyistes ainsi que de mener des enquêtes et de présenter des rapports publics sur les activités de lobbying qui contreviendraient à ce code. Nous estimons en effet que le lobbying est une activité légitime dans une société démocratique et que l'on doit contre toute conduite inappropriée liée à cette activité.

In developing this code, we implore the government to consult with as many stakeholders as it can, including in-house organizational lobbyists from as many associations as possible, and not just with groups who purport to represent the government relations community in this country.

Finally, Mr. Chairman, one issue not contained in the bill, but which has been called for by several members of Parliament and which troubles the Canadian Construction Association greatly, relates to the charging of lobbyist registration fees. CCA strongly opposes any move towards introducing mandatory registration fees for organizational in-house lobbyists for two principal reasons. First, any contemplation that not-for-profit groups like ours should have to actually pay a fee for the privilege of representing their constituent views to government in a democratic country such as Canada is philosophically reprehensible, particularly given the fact that it is government that consults with organizations like CCA in the policy development process and often, if you will, lobbies us.

Does this mean, Mr. Chairman, that senior bureaucrats will be forced to pay registration fees when they consult or lobby CCA, for this is a frequent government practice?

Secondly, Mr. Chairman, organizations with limited funds, such as not-for-profit organizations, do not have the resources to pay such fees whereas, as was already stated, third-party paid lobbyists can not only pass on any administrative burden of registration to their clients, but their registration fees as well. We do not have this luxury.

Given that the bureaucratic structure requiring the imposition of registration fees is presumably and primarily to address lobbying activity that is somewhat shrouded in mystery, i.e. firms whose clients are not easily identified, not easily

[Translation]

Nous avons accordé notre appui à la version originale de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, parce que nous avons reconnu qu'il est important d'établir une claire distinction entre les lobbyistes de première et de deuxième catégorie. Nous sommes donc très heureux de constater, monsieur le président, que le projet de loi C-43 a tenu compte de cette distinction en proposant une nouvelle catégorie, celle des lobbyistes pour le compte d'une organisation.

Bien que cela exigera que notre association fournisse des informations plus complètes, nous félicitons le gouvernement d'avoir reconnu la différence entre les organismes à but non lucratif, comme l'ACC, et les lobbyistes payés par des tierces parties qui peuvent facilement répercuter sur les épaules de leurs clients tout fardeau administratif lié au système d'enregistrement.

We likewise support the appointment of a federal ethics counsellor to develop a Code of Conduct for lobbyists and to investigate and publicly report on lobbying activities which are contrary to this Code for we believe that lobbying is a legitimate activity in a democratic society and that any inappropriate conduct associated with this activity should be dealt with.

Nous implorons le gouvernement de consulter autant de parties intéressées que possible au cours de la rédaction de ce code, y compris les lobbyistes pour le compte d'organisations du plus grand nombre possible d'associations, et non pas seulement des groupes qui prétendent représenter la communauté des relations gouvernementales du Canada.

Enfin, monsieur le président, la question des frais d'enregistrement des lobbyistes, soulevée par plusieurs députés mais qui ne figure pas dans le projet de loi, préoccupe beaucoup l'Association canadienne de la construction. L'ACC s'oppose fermement à toute proposition visant à imposer des frais d'enregistrement aux lobbyistes pour le compte d'une organisation. Il y a à cela deux raisons principales. Premièrement, la notion même que des groupes à but non lucratif comme le nôtre devraient payer des frais pour avoir le privilège de faire connaître au gouvernement les opinions de leurs membres est inadmissible dans un pays démocratique comme le Canada, d'autant que c'est souvent le gouvernement lui-même qui prend l'initiative de consulter des organismes tels que l'ACC au cours du processus de rédaction des politiques, c'est-à-dire qu'en quelque sorte il fait du lobbying auprès de nous.

Est-ce que cela signifie, monsieur le président, que les hauts fonctionnaires devraient payer des frais d'enregistrement chaque fois, et cela arrive très souvent, qu'ils consulteront l'ACC ou qu'ils feront du lobbying auprès de l'ACC?

Deuxièmement, les organismes qui disposent de fonds limités, tels les organismes à but non lucratif, n'ont pas les ressources nécessaires pour payer de tels frais, tandis que les lobbyistes qui desservent des tierces parties, comme nous l'avons déjà dit, peuvent faire passer sur les épaules de leurs clients non seulement le fardeau administratif de l'enregistrement, mais également les droits d'enregistrement. Nous ne pouvons pas nous payer ce luxe.

Étant donné que la structure bureaucratique qui exigerait l'imposition de frais d'enregistrement viserait surtout, semble-t-il, à contrôler des activités qui s'entourent d'un certain mystère, c'est-à-dire celles de firmes dont les clients ne sont pas

[Texte]

transparent—as Mr. Jackson made reference to earlier—in our view it should be these firms, and not transparent industry groups such as associations or environmental groups or unions, that should foot the bill for yet another government bureaucracy.

This, Mr. Chairman, concludes my opening remarks and I'd be pleased to take any questions after my colleague makes his.

The Chairman: Thank you, Mr. Makin. We appreciate your opening remarks.

Mr. Eastcott, do you have any opening comments?

Mr. Don R. Eastcott (Managing Director and Corporate Secretary, Canadian Organization of Small Business Inc.): Yes, Mr. Chairman.

Good afternoon. I'm not quite so long in the tooth as Mr. Reisman, but I have been around Ottawa for about 25 years. In that time I've also spent a number of years in the United States. In fact, I had the pleasure not too long ago of sitting across the table from Simon. So it was kind of an interesting situation following him today.

I assume, by the way, that everybody got a copy of the points that I'm going to make today, so I'm not going to dwell on them all very long. I hope they did.

The Chairman: Are you talking about the letter?

Mr. Eastcott: I don't know what my office sent because we only concluded on Tuesday that I would be here today. There was a letter that was going to go to all the members of Parliament and went originally to the clerk. There was also I think about a 12—or 13—point—

The Chairman: All the clerk has received is a letter.

Mr. Eastcott: Okay. There should have been a short page with about 12 or 13 points on it.

The Chairman: No.

Mr. Eastcott: Nevertheless, in the essence of making the best of the time we have available, I guess by definition I am a lobbyist. I'm certainly not ashamed of it. I've spent a good part of my recent time in Ottawa lobbying on behalf of the small business sector.

When I look at Bill C-43 a number of things happen: I get fairly emotional about it; I get completely confused and I think it leaves open more ambiguity than it does clarity. For instance, what is a lobbyist, when are they lobbyists, and who makes the call? Those are three of the most important questions I have that I think are clearly undefined in Bill C-43.

There's an old saying that bad law and bad administration makes outlaws of honest people. I would suggest to you that if these amendments go through the way they are, that's exactly what you're going to do. I certainly sat down when I was analysing this and engaged in an exercise of avoidance. I could probably think of about 20 ways I could skirt around this and continue to do what I'm doing and never have to register and never have to adhere to the amendments. I might also make the point, too, that whether it's a statute or a code, it's only as effective as the integrity of the people who are working and dealing under it. So if we expect that by passing laws or setting up codes we are going to somehow magically or miraculously

[Traduction]

facilement identifiable, nous estimons que ce sont ces firmes-là et non des groupes professionnels transparents, comme le nôtre, associations, groupes environnementaux et syndicats, qui devraient payer la facture d'une autre bureaucratie gouvernementale.

Monsieur le président, voilà qui conclut mes remarques liminaires. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions après l'exposé de mon collègue.

Le président: Je vous remercie, monsieur Makin. Nous apprécions cet exposé.

Monsieur Eastcott, avez-vous des remarques liminaires?

M. Don R. Eastcott (directeur et secrétaire, Canadian Organization of Small Business Inc.): Oui, monsieur le président.

Bon après-midi. Je ne suis pas un vétéran aussi vénérable que M. Reisman, mais cela fait 25 ans que je tourne à Ottawa. J'ai également passé un certain nombre d'années aux États-Unis, dans l'intervalle. En fait, j'ai eu le plaisir il n'y a pas si longtemps de siéger à une table en face de Simon. C'est donc une situation intéressante que de lui succéder aujourd'hui.

Au fait, je pense que tout le monde a reçu un exemplaire des points que je vais développer aujourd'hui, et je ne vais donc pas m'y attarder très longuement. J'espère que tout le monde a ce texte.

Le président: Voulez-vous parler de la lettre?

M. Eastcott: Je ne sais pas ce que mon bureau a envoyé car nous n'avons décidé que mardi que je comparaisais aujourd'hui. Une lettre devait être envoyée à tous les députés, aux soins du greffier. Il y avait également un résumé en 12 ou 13 points. . .

Le président: Tout ce que le greffier a reçu est la lettre.

M. Eastcott: Bon. Il devait y avoir une page résumant 12 ou 13 points.

Le président: Non.

M. Eastcott: Quoi qu'il en soit, pour utiliser au mieux le temps dont nous disposons, disons que je suis par définition un lobbyiste. Je n'en ai certainement pas honte. J'ai passé une bonne partie des dernières années à Ottawa, à faire du lobbying pour le compte du secteur de la petite entreprise.

Lorsque je regarde le projet de loi C-43, il m'arrive plusieurs choses: je me fâche et je suis totalement dérouté, car ce texte apporte plus d'équivoque que de clarté. Par exemple, qu'est-ce qu'un lobbyiste, à partir de quand est-on lobbyiste et qui décide? Voilà les trois questions les plus importantes qui restent à déterminer dans le projet de loi C-43.

Il y a un vieux dicton qui dit qu'une mauvaise loi et une mauvaise administration transforment les gens honnêtes en hors-la-loi. Si ces modifications sont adoptées en l'état, c'est exactement cela que vous allez faire. En analysant ces mesures, j'ai essayé d'imaginer la façon de les contourner. J'en ai trouvé au moins une vingtaine qui me permettraient de contourner ces dispositions tout en continuant à faire ce que je fais, sans jamais m'inscrire et sans jamais avoir à me plier à ces règles. Je vous fais remarquer également qu'une loi ou un code, peu importe, voit son efficacité limitée par l'intégrité des personnes qui sont censées les respecter. Si l'on pense qu'en promulguant des lois ou en formulant des codes, on va magiquement ou

[Text]

stop those who would choose to work outside the areas of commonly accepted moral decency, then I think we're deluding ourselves.

Dealing with the government is exceedingly complex, and making sense of it is even more so. I think everybody in the room knows that. I shouldn't really even have to say it. Therefore, it's very logical for groups and associations, and even certain corporations, to go to people who know the ropes, know the lay of the land and can help them make their point efficiently and effectively. In the main in Canada that is done, and done very well, above board, very openly and probably beyond criticism, although I must say that I've seen many cases where lobbying has been done in just the opposite manner.

In most cases—I might add here and maybe stir up a little hornet's nest—the people who I found doing that were either old political hacks, recycled politicians or, in many cases, people who were in fact elected politicians doing a lot of the lobbying. I don't see where Bill C-43 is going to really change that type of activity and that type of person.

Again, I'll go back to the point that it's a very practical and logical way for people to deal effectively with government. Therefore, in a democracy, should a lobbyist who is doing something legitimate and above board be segregated from any other Canadian?

Look at the way government does business. Many times the lobbyists or their consultants are requested by government, or its officers or officials, to provide the input. In many cases, the first step is taken by government, not by the lobbyist.

Is there any reason for these people to be treated differently from an ordinary citizen who has the opportunity to approach any politician and make a presentation? I think not. In fact, it's very difficult in Canada for an individual citizen to make an approach at the ministerial level. As I said earlier, at that level, lobbyists and representatives from associations are accepted and welcomed with open arms. It's something I call the fifth level of patronage.

There are other things that I find very difficult to understand. Where do things like friendship, respect and trust cease to be just that and become lobbying? I think any of us who has spent time on the Hill has built up those kinds of associations with public officials and politicians. It is not unusual. It was happening today at lunch when some members of the House happened to pop in. We talked shop. Is that lobbying?

Bill C-43 is very unclear on that. If I write a letter—I'm doing that—to every member of Parliament, particularly under the definition of proposed paragraph 5(1)(a), do I have to file a report for every one of those letters I send? That is a lobby, in effect, and proposed paragraph 5(1)(a) says very clearly that any public office holder doesn't differentiate whether they're appointed, elected or contracted.

[Translation]

miraculeusement arrêter ceux qui choisissent de passer outre à l'honnêteté morale couramment admise, je pense que l'on se fait des illusions.

Traiter avec le gouvernement est une chose extrêmement complexe, et il est plus difficile encore de comprendre ses rouages. Je pense que tout le monde ici le sait. Cela va sans dire. Par conséquent, il est tout à fait logique que des groupes et des associations, et même certaines sociétés, s'adressent aux gens qui connaissent les ficelles, savent retrouver leur chemin dans le labyrinthe et peuvent les aider à présenter leurs points de vues efficacement. Dans l'ensemble, cela se fait au Canada, et très bien, de manière ouverte et irréprochable, même s'il m'est arrivé de voir quelques cas où le lobbying était fait de la manière exactement inverse.

J'ajouterais, au risque de froisser quelques sensibilités, que ceux que j'ai vu agir ainsi étaient soit des vieux politiciards, des politiciens recyclés ou, bien souvent, des élus s'adonnant au lobbying. Je ne vois pas en quoi le projet de loi C-43 va réellement changer cet état de choses et ce genre de personne.

• 1700

Encore une fois, j'en reviens à l'argument que c'est une façon très pratique et logique de traiter avec le gouvernement. Par conséquent, dans une démocratie, pourquoi faudrait-il opérer une ségrégation entre un lobbyiste, qui fait son travail de façon légitime et légale, et les autres Canadiens?

Regardez un peu la façon dont le gouvernement fonctionne. Très souvent, c'est à l'invitation du gouvernement, de ses représentants ou fonctionnaires, que les lobbyistes ou les experts-conseils interviennent. Très souvent, l'initiative vient du gouvernement et non du lobbyiste.

Y a-t-il une raison quelconque de traiter ces gens différemment des citoyens ordinaires qui peuvent contacter n'importe quel politicien pour exprimer leurs vues? Je ne pense pas. Mais, en réalité, il est très difficile au Canada pour un particulier de nouer un contact au niveau ministériel. Comme je l'ai dit tout à l'heure, à ce niveau, les lobbyistes et les représentants d'associations sont acceptés et parfois accueillis à bras ouverts. C'est ce que j'appelle le cinquième niveau de clientélisme.

Il y a d'autres aspects que j'ai beaucoup de mal à comprendre. À quel moment des attributs tels que l'amitié, le respect et la confiance cessent-ils d'être juste cela et se muent-ils en lobbying? Je pense que quiconque a passé quelque temps sur la Colline a noué ce genre de relations avec des hauts fonctionnaires et des personnalités politiques. Ce n'est pas inhabituel. C'est arrivé encore aujourd'hui au déjeuner, où j'ai croisé quelques députés. Nous avons parlé boutique. Est-ce du lobbying?

Le projet de loi C-43 est très flou à ce sujet. Si j'écris une lettre—et je le fais souvent—à chaque député, aux termes de la définition de l'alinéa 5(1)a) du projet de loi, dois-je remplir une déclaration pour chacune de ces lettres? Une telle lettre est dans la pratique un acte de lobbying et l'alinéa 5(1)a) du projet de loi parle très clairement de la communication avec un titulaire de charge publique, sans faire de distinction entre les élus, les fonctionnaires ou les contractuels.

[Texte]

Say I golf with a minister, or have breakfast with a deputy or a director general, and I talk shop. Is that lobbying? Say I phone the minister's office for information. I do this continuously, particularly when I find something brought up in Hansard, I hear something in Question Period, or see something that requires further information. Am I, in fact, now lobbying, particularly if I have an interest in it? Do I have to file every time I do that?

Say that I do file for all those things that I do. I could probably take two or three hours of your time to show you all the things a lobbyist does do that probably require filing under the strict interpretation of the act. What are you going to do with all that information? I guarantee that it'll be a flood of paper that's as big or bigger than the filing for the GST.

I'm going to ask a question of this committee and I'm going to challenge the amendments to Bill C-43 in their entirety. How is the governance of Canada improved in this piece of legislation? If it is there, it has failed to be clear and it has certainly failed to meet my eye.

I could give you about 10 or 13 reasons why governance will be lessened. As you didn't get my page with the notes on it—I will see that you all get it very soon—I'll just go through them very quickly. It comes very close to impinging upon the civil rights of individuals and associates. It sets out different democratic requirements for certain individuals, companies or associations as opposed to others.

There is regulatory overkill that is intrusive and burdensome. I remember Minister Côté and dealing with Albert Cooper. One of the things that was clearly said when the lobbyist registration was first proposed was that this would not be intrusive or burdensome. Clearly, it is now becoming more than that.

Some of the things we're seeing in this are things we were clearly told would never happen, contrary to the intent and promises made when the lobbyists registration program was being proposed. There will be an increase in the cost of government and the cost of doing business with government.

Bill C-43 is full of loopholes that could precipitate elaborate avoidance schemes and undesirable consequences to government. The amendments or the amended act will probably not deliver the desired results. These amendments add nothing positive to the Government of Canada. The act does nothing to capture or reflect the nature of how the Government of Canada does business with its constituents, nor does it reflect accurately how government relates to sectors or associations.

The act does not capture those individuals or corporations who constantly use questionable means to approach and influence the political and administrative policy of government. The act appears to provide no tangible benefits to Canada's citizens as a whole. In other words, I see no protection for the citizens of Canada.

[Traduction]

Disons que je fasse une partie de golf avec un ministre, ou que je petit-déjeune avec un sous ministre ou un directeur général, et que nous parliions boutique. Est-ce du lobbying? Disons que je téléphone au cabinet d'un ministre pour obtenir un renseignement. Je le fais sans cesse, particulièrement lorsque je tombe sur quelque chose dans le harsard, que j'entends quelque chose à la période de questions, ou que je voie n'importe quoi qui exige un complément d'information. Est-ce que je fais alors du lobbying, particulièrement si j'ai quelque intérêt dans le sujet? Dois-je remplir une déclaration chaque fois que je fais cela?

Supposons que je déclare toutes ces choses. Il me faudrait probablement deux ou trois heures pour vous dresser la liste de tout ce que fait un lobbyiste qui exigerait une déclaration au sens strict de la loi. Que ferez-vous de toutes ces données? Je vous garantis que ce sera une masse de papier encore plus grande que toutes les déclarations de TPS.

J'aimerais poser une question à votre comité et contester dans leur totalité les changements introduits par le projet de loi C-43. En quoi cette loi améliorera-t-elle le gouvernement du Canada? Si l'explication figure dans ce texte, elle n'est pas claire et elle m'a certainement échappé.

Je pourrais vous donner 10 ou 13 raisons pour lesquelles la qualité du gouvernement en souffrira. Étant donné que vous n'avez pas eu la page où figurent ces notes—je veillerai à ce qu'elle vous parvienne très prochainement—je vais les passer en revue rapidement. Ce projet de loi frise la violation des droits civiques des particuliers et associés. Il impose à certains individus, sociétés ou associations, des contraintes démocratiques différentes de celles touchant autrui.

Il s'agit là d'un excès réglementaire envahissant et fastidieux. Je me souviens de ce que disait le ministre Côté et Albert Cooper. Lorsque l'enregistrement des lobbyistes a été mis en place à l'origine, il avait été dit clairement que ce régime ne serait pas envahissant ou fastidieux. À l'évidence, il devient plus que cela.

Vous nous avez donné l'assurance claire que certaines des contraintes que nous voyons ici ne seraient jamais imposées, contraintes qui sont contraires à l'intention et aux promesses faites lorsque le programme d'enregistrement des lobbyistes a été initialement proposé. Il va y avoir un accroissement des frais administratifs du gouvernement et du coût des transactions avec le gouvernement.

Le projet de loi C-43 est plein d'échappatoires qui susciteront des mécanismes complexes d'évitement et auront des conséquences néfastes pour le gouvernement. Les modifications, ou la loi modifiée, ne donneront sans doute pas les résultats escomptés. Ces modifications n'ajoutent rien de positif pour le gouvernement du Canada. Cette loi ne fait rien pour s'approprier ou refléter la nature des contacts entre le gouvernement du Canada et ses mandants, pas plus qu'elle ne reflète les relations entre le gouvernement et les associations sectorielles ou professionnelles.

La loi ne sanctionnera pas ces personnes ou sociétés qui utilisent constamment des moyens douteux pour aborder et influencer les responsables politiques et administratifs de la politique gouvernementale. La loi semble n'apporter aucun avantage tangible aux citoyens canadiens dans leur ensemble. En d'autres termes, je ne vois nulle protection des citoyens du Canada dans cette mesure.

[Text]

I would suggest to you that the same effect you're trying to establish with Bill C-43 would be very easily obtained if you put the compliance requirement upon the ministers and the senior officials. They already have the administration and the information. It may be just as simple as signing a pre-prepared form. In this age of technology that would not be hard to do.

So I suggest to you all that Bill C-43 is overkill, full of loopholes and a very bad piece of legislation.

The Chairman: Mr. Eastcott, thank you for your observations. Before I go to Mr. Bellehumeur, perhaps you could provide something for the committee. You said at your opening that you saw 20 ways that would get around the provisions of Bill C-43. I would appreciate receiving, in writing, those 20 ways of circumventing the bill.

Mr. Eastcott: That will be no problem. It will take a couple of days because I'm going to be in the east.

The Chairman: That's fine.

M. Bellehumeur: J'ai plusieurs petites précisions à apporter relativement à l'exposé du deuxième intervenant. Je pense qu'il fait une erreur que plusieurs témoins font, c'est-à-dire mêler certaines choses qu'il devrait déclarer alors que la loi actuelle, même sans modifications, prévoit une série d'exceptions. Entre autres, il dit qu'il y a beaucoup d'information à obtenir de ministres ou de cabinets ministériels et il se demande s'il lui faudra produire des rapports.

Je ne sais pas s'il veut amplifier les choses et donner l'impression que ce projet de loi est épouvantable, mais il y a des exceptions dans la loi actuelle, et les exceptions seront maintenues. Quand vous appelez un ministre pour avoir de l'information, vous n'avez pas à faire de déclaration ou quoi que ce soit. J'aurais d'autres précisions à apporter, mais le temps me manque. Celle-là, je la trouvais un peu trop grosse et il fallait que je la souligne.

Le deuxième intervenant a soulevé un élément qui m'amène à poser cette question. Selon vous, ce projet de loi C-43 est-il discriminatoire face aux lobbyistes? Étant donné qu'on ne les traite pas sur un pied d'égalité, est-ce que cela contrevient à la Charte canadienne des droits et libertés ou je ne sais trop quoi? Pensez-vous que ce projet de loi est discriminatoire parce qu'on ne traite pas tous les lobbyistes de la même façon?

Mr. Eastcott: Yes, I think it discriminates. I'm not a lawyer, so I think it would have to be tested, but it certainly appears to be discriminatory.

With regard to your first observations, I did something very unusual with the amendments. I took them out to some ordinary citizens who are members of our association. I asked them to read that and give me their opinions. They were abhorred with what was in it. They're not lobbyists, yet they found it to be overkill.

I suspect that a lot of the questions I asked rhetorically, maybe even tongue-in-cheek at times, were to make the point that this is not a clear amendment. It may well be clear to you, but to a lot of the people who are going to have to comply, it will not become clear.

[Translation]

Vous pourriez obtenir exactement le même résultat que celui escompté avec le projet de loi C-43 si l'on imposait les contraintes aux ministres et aux hauts fonctionnaires. Ils ont déjà l'administration et l'information. Ce serait aussi simple que de signer un formulaire préétabli. En cette ère de l'informatique, ce ne serait pas difficile à faire.

Je considère donc que le projet de loi C-43 est extrêmement lourd, plein de lacunes et une très mauvaise loi.

Le président: Je vous remercie de vos observations, monsieur Eastcott. Avant que je donne la parole à M. Bellehumeur, vous pourriez peut-être rendre un service au comité. Vous avez dit que vous connaissiez au moins 20 façons de contourner les dispositions du projet de loi C-43. J'apprécierais beaucoup que vous nous les communiquiez par écrit.

M. Eastcott: Certainement. Il faudra attendre quelques jours car je vais être en voyage dans l'Est.

Le président: C'est très bien.

Mr. Bellehumeur: I have various small clarifications to make concerning the statement of the second witness. I think he made the same mistakes as several other witnesses who are confused as to what would need to be reported, compared with the present act which already allows a number of exceptions. He said, among other things, that he would have to report calls he makes to a minister's office in order to obtain information.

I don't know if he wants to exaggerate the burden in order to prove his point that this bill is a disaster, but there are already exceptions in the present act and they are maintained. When you call a minister for information, you don't have to report anything. I could point out other mistakes and abuse but I don't have the time. But this one is so obvious that I wanted to emphasize it.

The second witness raised a point on which I would like to ask a question. In your view, does Bill C-43 discriminate against the lobbyists? Since they are not treated equally, does this bill violate the Canadian Charter of Rights and Liberties and what not? Do you think this bill is discriminatory by virtue of the fact that all lobbyists are not treated the same?

M. Eastcott: Oui, je pense qu'il est discriminatoire. Je ne suis pas juriste, et je pense donc qu'il faudrait éprouver sa légalité, mais il apparaît certainement discriminatoire.

Pour ce qui est de vos premières remarques, j'ai fait quelque chose de très inhabituel avec les modifications. Je les ai soumises à quelques citoyens ordinaires qui sont membres de notre association. Je leur ai demandé de les lire et de me dire ce qu'ils en pensaient. Ils ont été horrifiés. Ils ne sont pas lobbyistes, et ils jugeaient ces mesures néanmoins excessives.

Bon nombre de questions que j'ai posées rhétoriquement, peut-être avec un brin d'ironie, visaient à faire ressortir que ces changements ne sont pas clairs. Ils vous paraissent peut-être clairs, mais aux yeux de beaucoup de gens qui auront à s'y soumettre, ils ne sont pas clairs du tout.

[Texte]

My experience in government tells me that no matter how clear you think it is, when it gets into practice, it will not be too clear. I refer you to what happened with the GST. The last figure I saw as to the number of unclarified questions concerning the GST was something in the range of 1.7 million.

This is not a clear bill. It's not going to be clear to administrate or comply with.

The Chairman: Mr. Bellehumeur, I see Mr. Makin also. You may want to ask him. He looks as if he might want to participate.

M. Bellehumeur: C'est cela.

M. Makin: Monsieur Bellehumeur, je ne suis pas d'accord avec mon ami.

M. Bellehumeur: C'est ce que j'ai cru voir.

M. Makin: D'après moi, le projet de loi est simple. On ne parle pas de la TPS ici. Ce n'est pas une question d'argent. Il y a des formules d'inscription. On parle de 20 pages tout au plus. De toute façon, on aime le projet de loi. C'est un bon projet de loi. Il apporte des précisions quant aux deux catégories de lobbyistes.

• 1710

On est très contents de voir qu'il y a une différence entre quelqu'un du genre de M. Reisman et moi. C'est clair: il y a une différence entre les deux. Il expliquait tout à l'heure qu'il envoyait des fax au premier ministre, aux ministres, etc. Cela ne coûte rien de toute façon. C'est cela, la différence entre nous deux. Il est clair que l'Association canadienne de la construction représente les constructeurs. Même dans votre circonscription, on représente nos membres. C'est pour cela que je pense qu'il y a une différence entre les deux.

On est très contents de voir qu'on fait la distinction dans le projet de loi. Comme vous l'avez mentionné tout à l'heure, il y a des exceptions en ce qui concerne des choses que M. Eastcott a mentionnées. Tout n'est pas couvert dans le projet de loi.

M. Bellehumeur: Ma prochaine question s'adresse à vous deux. Que vise le projet de loi C-43, selon vous? Quel est l'objectif du projet de loi C-43?

M. Makin: Je peux vous poser la même question. Comme je le mentionnais dans mes commentaires au début, depuis 1987, on examine l'enregistrement des lobbyistes. En 1987, nous n'étions pas convaincus qu'il était nécessaire d'avoir un système d'enregistrement. La seule raison pour laquelle on a appuyé le gouvernement à ce moment-là, c'est qu'on faisait une distinction entre les lobbyistes dont on ne savait pas qui ils représentaient, et nous, qui étions transparents.

Quel est le but du projet de loi? D'après moi, c'est de réaffirmer qu'il y a une différence entre les deux catégories de lobbyistes.

Tout à l'heure, avec M. Reisman, vous avez mentionné le rapport de M. Holtmann, qui vient de Winnipeg. Son rapport était unanime. Il disait qu'il n'y avait pas de différence avec les lobbyistes. On a été très chanceux de convaincre. . .

M. Bellehumeur: Avec le lobbying, on aurait été capable de convaincre le gouvernement de changer les lois.

[Traduction]

Mon expérience du gouvernement me dit que, aussi lumineuses que ces dispositions vous paraissent être, dans la pratique, elles ne seront pas claires. Souvenez-vous de ce qu'il est advenu avec la TPS. Le dernier chiffre que j'ai vu quant au nombre de points obscurs que laisse subsister la TPS était de l'ordre de 1,7 million.

Ceci n'est pas un projet de loi clair. Il ne sera pas facile à administrer ni à respecter.

Le président: Monsieur Bellehumeur, j'ai l'impression que M. Makin aimerait intervenir également. Vous pourriez lui poser également votre question.

Mr. Bellehumeur: Please go ahead.

Mr. Makin: Mr. Bellehumeur, I don't agree with my friend.

Mr. Bellehumeur: That's what I thought.

Mr. Makin: In my view, the bill is very simple. We are not dealing with GST here. It's not a matter of money. There are registration forms. They say they are 20 pages at the most. At any rate, we like this bill. It is a good bill. It makes a distinction between the two categories of lobbyists.

We are very happy to see that a distinction is being made between somebody like Mr. Reisman and myself. It is clear: there is a difference. He explained earlier that he's sending faxes to the Prime Minister, to ministers, etc. This doesn't cost him anything. That's the difference between the two of us. It is clear that the Canadian Construction Association represents builders. Even in your riding, we represent our members. This is why there is a difference.

We're very pleased to see that the distinction is being made in the bill. As you mentioned earlier, there will be exceptions relating to those things that Mr. Eastcott mentioned. Everything is not covered by the bill.

Mr. Bellehumeur: My next question is addressed to the two of you. What does Bill C-43 aim at, in your opinion? What is the goal of Bill C-43?

Mr. Makin: I could ask you the same question. As I mentioned in my earlier comments, lobbyists registration is being looked at since 1987. In 1987, we were not convinced that such a system was necessary. The only reason we supported the government at that time was that a distinction was made between those lobbyists of who represented who knows whom and ourselves, who were transparent.

What is the goal of the bill? I think it is to reaffirm the difference between the two categories of lobbyists.

Earlier, with Mr. Reisman, you mentioned the report by Mr. Holtmann, who is from Winnipeg. His report was unanimous. He said that there is no difference between lobbyists. We have been very lucky to convince. . .

Mr. Bellehumeur: With the help of lobbyists, we might have been able to convince the government to change the legislation.

[Text]

M. Makin: Il y a une différence. Pensez-vous qu'il n'y pas de différence entre M. Reisman et moi?

M. Bellehumeur: Il y a une nette différence.

M. Makin: C'est pour cela qu'on est très contents. . .

M. Bellehumeur: Vos façons de voir les choses sont différentes, mais dans ma tête, du lobbying, c'est du lobbying.

M. Makin: L'activité de lobbying peut être la même pour M. Reisman et moi, mais il n'y a aucun doute quant à ceux que je représente. Le public sait qui je représente. Ce n'est pas le cas de M. Reisman qui appelle de Hong Kong et qui dit: Peux-tu faire cela pour moi? C'est complètement différent. On est une association à but non lucratif.

M. Bellehumeur: Et vous?

Mr. Eastcott: Well, it's a very interesting question, which I don't think anybody has given me a clear answer on. I would have to give maybe a somewhat cheeky or facetious response.

I think for one, it is an attempt to prevent the American experience before it ever hits Canada. I don't know if that's a valid reason or not. Probably more so, it's to give comfort to politicians and the media, who seem to be obsessed with this spectre of sleazy little smooth-talking lobbyists with some kind of influence—whether it's money or just beguiling words and ways—on the ways of the government.

I would suggest to you that some of the biggest influences I've seen in 25 years in lobbying didn't come from people like Simon Reisman. They came from associations like the Canadian Bar Association, the Canadian Institute of Chartered Accountants, and the Canadian Insolvency Practitioners Association, who had incredible influence on legislation.

The Chairman: The Canadian Construction Association?

Mr. Eastcott: I was going to say I haven't seen them being that effective. Actually, I have no problem with what they have done.

The Chairman: That's very funny.

M. Bellehumeur: Vous suivez l'actualité, n'est-ce pas? L'affaire Pearson, est-ce que cela vous rappelle quelque chose, *yes or no*? Croyez-vous qu'une histoire comme l'affaire Pearson—je ne dis pas que c'est la seule raison—peut avoir incité les élus à rechercher un moyen de contrôle, un moyen de mettre cela plus clair? Il y a l'affaire Pearson, mais je pourrais vous nommer des dizaines et des dizaines d'autre cas. Ce cas est plus frappant parce que des millions de dollars sont en jeu. Il y a des cas qui impliquent seulement des centaines de milliers de dollars, mais c'est quand même important.

Je n'aime pas le projet de loi C-43 dans son état actuel, mais je suis en faveur de l'objet de C-43. Cet objet-là, c'est la transparence. Il faut mettre cela le plus transparent possible pour que les contribuables sachent qui communique avec le gouvernement. Même si votre association vous identifie très clairement, ce n'est pas le cas de tout le monde. Les gens veulent savoir qui communique avec le gouvernement, avec qui on a communiqué au gouvernement, la raison de cette

[Translation]

Mr. Makin: There is a difference. Don't you think there is a difference between Mr. Reisman and myself?

Mr. Bellehumeur: There is a clear difference.

Mr. Makin: This is why we are very pleased. . .

Mr. Bellehumeur: Your perspectives are different but, to my mind, lobbying is lobbying.

Mr. Makin: The lobbying activity may be the same for Mr. Reisman and myself, but there is no doubt as to whom I represent. The public knows who I represent. This is not true of Mr. Reisman who calls from Hong Kong and says: Can you do this for me? It's totally different. We are a non-profit organization.

Mr. Bellehumeur: How about you?

M. Eastcott: C'est une question très intéressante à laquelle personne n'a encore donné de réponse claire, à mon avis. Je vais donner une réponse un peu impertinente, sur le ton de la plaisanterie.

Pour ma part, je pense qu'il s'agit d'une tentative pour prévenir l'implantation au Canada des pratiques américaines. Je ne sais si c'est une raison valable ou non. Mais il s'agit surtout, peut-être, de rassurer les politiciens et les médias, qui semblent obsédés par le spectre de petits lobbyistes rusés et enôleurs doués de quelques moyens—qu'il s'agisse d'argent ou de procédés charmeurs—d'exercer une influence sur le fonctionnement du gouvernement.

Je peux vous dire que certaines des plus grandes influences que j'ai vu s'exercer au cours de mes 25 années de lobbying n'étaient pas le fait de gens comme Simon Reisman. Ces pressions venaient d'associations comme l'Association du Barreau canadien, l'Institut canadien des comptables agréés et la Insolvency Practitioners Association, qui ont une influence incroyable sur la législation.

Le président: Et l'Association canadienne de la construction?

M. Eastcott: J'allais dire que je ne l'ai jamais perçue comme très efficace. En fait, ce qu'elle a fait ne me pose pas de problème.

Le président: C'est très drôle.

Mr. Bellehumeur: You are following current events, don't you? You have heard about the Pearson scandal, don't you? Do you think a case like Pearson—I'm not implying it is the sole reason—could have motivated politicians to seek a control mechanism, some way to introduce greater transparency? There is the Pearson scandal, but I could name dozens and dozens of other cases. Pearson is the most striking one because millions of dollars are involved. Some cases involve only hundreds of thousands of dollars, but they are, nevertheless, significant.

I don't like Bill C-43 in its present form, but I still support the goal behind Bill C-43. That goal is transparency. We have to make things as open as possible so that the taxpayer knows who has contacts with the government. Even if your association is able to clearly identify you, this is not true for everybody. People want to know who communicates with the government, with whom in the government, what for and what are the results. I think the public wants to know even more. They want to know

[Texte]

communication et son résultat. Je dirais même qu'ils veulent peut-être en savoir davantage. Ils veulent savoir combien les gens sont prêts à mettre dans la cagnotte pour avoir gain de cause au bout de la ligne. Ils veulent savoir le nom du ministre, du sous-ministre ou du haut fonctionnaire qui a autorisé telle chose et qui a permis que la loi ou règlement soit changé. C-43, ce n'est pas seulement une question de contrats. C'est tout l'appareil gouvernemental et les décisions qu'on prend au gouvernement. Les gens veulent qu'il y ait un peu plus de transparence.

Ma question sera très claire. Êtes-vous contre le principe que les gens puissent savoir ce qu'on fait de leurs impôts? Ils veulent connaître les gens avec qui le gouvernement fait affaire. Ils veulent savoir qui influence le gouvernement, qui mène dans le gouvernement. Il y a peut-être un problème. Les lobbyistes ont peut-être pris plus d'envergure qu'on veut bien le laisser croire. Êtes-vous contre ce principe?

M. Makin: Non, pas du tout. C'est pour cela qu'on appuie le projet de loi.

M. Bellehumeur: Il semblait assez clair que vous n'étiez pas contre, mais pour le monsieur à côté, ce n'est peut-être pas évident.

Vous, monsieur, êtes-vous contre le principe qu'on instaure le plus de transparence possible?

Mr. Eastcott: No, I'm not against that. In fact, I support transparency. I would suggest to you that Bill C-43 will do anything but give you transparency. It will take the shenanigans and bury them deeper.

With regard to Pearson, I challenge you to show me where C-43 would have changed that deal in any way whatsoever, because I suspect that was not a lobby deal. In fact, if you look at the people involved, you'll probably find none of them were registered lobbyists.

Third, that was more likely a patronage situation than a lobby situation. Not knowing the inside, I can't state that for a fact, but I can guarantee you that you can't show me in C-43 anything that would have prevented the Pearson situation.

Mr. Makin: Well, Mr. Chairman, just for the record, I don't think there was anything I said that implied that the Pearson deal would have been covered by this legislation. That question was not asked. The question Mr. Bellehumeur asked me on the record was whether we objected to the principle of transparency. Of course, I think it's fair to say that both Mr. Eastcott and I embrace that 100%.

M. Bellehumeur: On va mettre les choses bien au clair. Je pense que le témoin qui vous a précédés a très bien résumé la situation. Il existe un Code criminel afin de tenter d'éliminer les crimes, mais il y a quand même des crimes. Je ne dis pas qu'avec C-43, il n'y aura plus de tentations ou de petite magouilles pour des histoires à nous faire dormir debout. Ce n'est pas ce que je dis. Il y aura peut-être encore des histoires comme celle de Pearson.

Cependant, ne convenez-vous pas que C-43 va mettre un peu de pression sur ces organismes ou ces personnes? Il faudrait peut-être même mettre plus de mordant dans ce projet de loi pour empêcher des cas comme celui de Pearson. On parle de Pearson parce que cela a paru dans les journaux récemment. Cela ne va pas empêcher de telles histoires, mais à un moment donné, on pourra mettre le doigt sur les personnes ayant fait du trafic d'influence. Vous ne pouvez pas être contre cela, comme vous ne pouvez pas être contre le Code criminel.

[Traduction]

how much some people are willing to pay in order to win their case at the end of the day. They want to know the name of the Minister, of the Deputy Minister or the official who authorized some action or caused regulations or a legislation to be changed. Bill C-43 is not only about contracts. It is about the whole machinery of government, about the government decision-making. People are pressing for greater transparency.

My question will be very simple. Are you opposed to the principle whereby the public should know what is being done with their tax dollars? They want to know whom the government does business with. They want to know who influences government, who has the last say within government. There might be a problem. Maybe some lobbyists have come to have more influence than they would like us to know. Are you opposed to this principle?

Mr. Makin: No, not at all. This is why we support the bill.

Mr. Bellehumeur: It was rather clear that you were not opposed, but perhaps not that obvious for the gentleman next to you.

You, sir, are you opposed to the principle of having the greatest transparency possible?

M. Eastcott: Non, je n'y suis pas opposé. En fait, je suis favorable à la transparence. Simplement, je pense que le projet de loi C-43 ne contribuera en rien à la transparence. Tout ce qu'il va faire c'est amener certains à mieux cacher leurs activités.

Pour ce qui est de Pearson, je vous mets au défi de montrer que le projet de loi C-43 aurait changé quoi que ce soit à cette affaire, car j'ai l'impression que le lobbying n'a joué aucun rôle. D'ailleurs, parmi les intéressés, vous n'en trouverez probablement aucun qui soit enregistré comme lobbyiste.

Troisièmement, il s'agissait là probablement davantage de népotisme que de lobbying. Je ne puis l'affirmer car je n'ai pas une connaissance intime de l'affaire, mais je peux vous garantir que le projet de loi C-43 n'aurait rien changé à cette situation.

M. Makin: Monsieur le président, je tiens à préciser que je n'ai nullement donné à entendre que la loi proposée aurait permis d'éviter l'affaire Pearson. La question n'a pas été posée. La question que M. Bellehumeur m'a posée était de savoir si nous étions opposés au principe de la transparence. Bien entendu, je pense pouvoir dire que M. Eastcott, tout comme moi, y sont favorables à 100 p. 100.

Mr. Bellehumeur: Let's put it very straight. I believe the previous witness has summed up the situation very well. We have a Criminal Code to fight crime, but there are still crimes being committed. I don't pretend that with C-43 there will be no more temptations or sleazy little deals. I'm not saying that. There might be other scandals like the Pearson deal.

However, don't you believe C-43 will put a little more pressure on these organizations or people? We might have to give the legislation more teeth in order to prevent cases like Pearson. I'm taking Pearson as an example because it's been all over the media recently. We're not going to prevent such cases from occurring, but at some point in time, we will be able to identify those who peddle their influence. You can't be against that, just as you can't be against the Criminal Code.

[Text]

Je suis bien respectueux de la loi, mais la semaine passée, je me suis fait arrêter pour excès de vitesse. Cela m'a rappelé qu'il fallait respecter la limite de vitesse. Une loi comme C-43 va peut-être rappeler aux lobbyistes qu'ils ont des obligations.

Qu'est-ce qu'il a dit?

The Chairman: Do either of you have a comment in response to Mr. Bellehumeur?

M. Makin: Non. Je pense qu'on est d'accord.

M. Bellehumeur: On est d'accord.

M. Makin: Il n'y a pas de différence entre nos deux positions. C'est intéressant, n'est-ce pas?

[Translation]

I am a law-abiding citizen but last week, I was stopped for speeding. It reminded me that I should comply with speed limits. A bill like C-43 will remind lobbyists that they have obligations.

What did he say?

Le président: L'un ou l'autre d'entre vous souhaite-t-il répondre à M. Bellehumeur?

Mr. Makin: No. I think we agree.

Mr. Bellehumeur: We agree.

Mr. Makin: There's no difference between our positions. That's interesting, isn't it?

• 1720

Mr. Eastcott: I want to make it very clear that our association supports transparency. I also want to make it very clear that Bill C-43 probably will never give you transparency. It'll give you just the opposite, because anybody who wants to do something nefarious will find a way to do it.

I could take the hon. member through the Oerlikon situation and a whole lot more. In every one of those situations the people involved were not registered lobbyists.

The Chairman: Thank you. Mr. Epp.

Mr. Epp: Thank you again, Mr. Chairman.

Mr. Eastcott first. I want to ask you a question pertaining to a statement you made near the beginning. It says that you are emotional and confused. I read that with respect to C-43, and I think you meant that in a good sense. You say this creates more confusion, that there's nothing defined. Your emotion I think is an emotion of anger, maybe roughly.

I want to ask you, first of all, because you mentioned it—I want to do a comparison here. I'm a mathematician so I like to put things on a numerical scale. If zero means you're neutral, 100 means you just love something and support it—it's really great—and minus 100 is you hate it with a perfect passion, then where are you on GST?

Mr. Eastcott: Plus 75.

Mr. Epp: You like the GST?

Mr. Eastcott: If you have to have a tax, it's probably the fairest.

Mr. Epp: Really, that amazes me, because you compared the bookkeeping and the emotion of this thing with the GST. You really pulled a reversal on me. Where are you on Bill C-43 then?

Mr. Eastcott: Probably minus 75.

Mr. Epp: A minus 75. Mr. Chairman, this is incredible. Here's a guy who likes the GST. I can't believe this.

I'm wondering, though, in terms of your frustration, and I'm trying to understand... You represent small business. Right?

M. Eastcott: Je veux dire très clairement que notre association est en faveur de la transparence. Je veux également indiquer très clairement que le projet de loi C-43 ne garantira probablement jamais la transparence. Cela aboutira à l'inverse car, si quelqu'un veut faire quelque chose d'illicite, il trouvera le moyen de le faire.

Je pourrais parler à l'honorable député de l'affaire Oerlikon et de beaucoup d'autres. Dans chacune de ces affaires, les intéressés n'étaient pas des lobbyistes enregistrés.

Le président: Je vous remercie. Monsieur Epp.

M. Epp: Merci encore, monsieur le président.

Je vais commencer par M. Eastcott. J'aimerais vous poser une question concernant une déclaration que vous avez faite au début. Vous disiez que vous étiez tout retourné et dérouté. J'imagine que c'est à propos du projet de loi C-43, et que vous le disiez dans un sens positif. Vous prétendez que cela crée davantage de confusion, qu'il n'y a rien de clairement défini. C'est de la colère que cela provoque en vous, j'imagine.

J'aimerais d'abord vous demander, puisque vous l'avez mentionné—j'aimerais faire une comparaison. Je suis mathématicien et j'aime bien chiffrer les choses. Si zéro signifie que vous êtes neutre, 100 indique que vous aimez beaucoup quelque chose et que vous êtes pour... c'est très bien—et moins 100, que vous détestez passionnément quelque chose: où vous placeriez-vous selon ce barème pour ce qui est de la TPS?

M. Eastcott: Plus 75.

M. Epp: Vous appréciez la TPS?

M. Eastcott: S'il faut avoir une taxe, c'est sans doute la plus équitable.

M. Epp: Cela me surprend beaucoup parce que vous comparez le fardeau administratif et la passion engendrée par cette mesure à la TPS. Vous me surprenez vraiment. Où vous situez-vous par rapport au projet de loi C-43, dans ce cas?

M. Eastcott: Probablement à moins 75.

M. Epp: Moins 75. Monsieur le président, c'est incroyable. Voici un type qui est pour la TPS. Je n'en crois pas mes oreilles.

Pour ce qui est de votre frustration, et j'essaye de comprendre... Vous représentez la petite entreprise. Exact?

[Texte]

[Traduction]

Mr. Eastcott: Right.

Mr. Epp: So when you look at all of the book work you have to do for the different levels of government—probably all three levels, wherever you do your work—you have all the payroll taxes to do, you have the deductions and the remissions and the GST rebates and all those things. There's an awful lot of bookkeeping that is required by small businesses just in order to do business in this country. It's onerous. Right? This adds to the bookkeeping, and substantially so.

Mr. Eastcott: Unquestionably.

Mr. Epp: That's one of the biggest reasons you are against it.

Mr. Eastcott: No, I think it's just bad legislation. I don't think it does anything but drive the people whom we are trying to corral and make transparent further underground. That's based on a lot of experience in two countries.

It's naive, quite frankly, to think this kind of legislation is really going to change anything if lobbyists want to lobby. There are all sorts of lawyers lobbying on Parliament Hill right now who don't see themselves as lobbyists. They're lawyers. They're advising clients. Some of them are making millions of dollars at it. Some of them are recycled politicians.

Mr. Epp: I had no idea—well, I shouldn't say I had no idea about that.

Mr. Eastcott: I'm sure you had.

Mr. Epp: I'm new in this business and I have to admit that I've read *A Capital Scandal*, so I did in fact know about it. That's quite a different story.

Do you think lobbying is essential to business? How do you define lobbying? You were talking about going to see that arm of government where you have some dealings or where their policies are going to affect your business. That's not really lobbying. That's just merely representing people, or individuals, or small business to government.

Mr. Eastcott: By whose definition?

Mr. Epp: I'm asking you what your definition is. Is that what you are saying?

Mr. Eastcott: In my definition I would see a lot of what I do, and a lot of what most people I know who spend time on the Hill do, as bringing forward a very valid point of view of a sector of Canadians. It's quite often a business sector, but I'm not sure that's lobbying. I'll tell you right now, unquestionably under Bill C-43 it is.

Mr. Epp: You see the problem with the legislation is its lack of usefulness to government, because it's now going to so proliferate the amount of data, the amount of registration, that it's going to be useless. That's basically your thesis I think.

Mr. Eastcott: It's a good part of it, yes.

Mr. Epp: Mr. Makin, let me ask you the same question. You also represent a group, but probably a smaller group, and they're specialized in their application. They're construction people.

M. Eastcott: Exact.

M. Epp: Donc, lorsque vous regardez toutes les paperasses que vous devez remplir pour les divers paliers de gouvernement—probablement les trois, où que se situe votre activité—il y a toutes les charges salariales à payer, les déductions et les remises et les remboursements de TPS et tout le bataclan. Cela exige des petites entreprises de notre pays un énorme travail de comptabilité. C'est un lourd fardeau. N'est-ce pas? Ceci va accroître le fardeau administratif, et de manière substantielle.

M. Eastcott: Sans aucun doute.

M. Epp: C'est l'une des principales raisons de votre opposition.

M. Eastcott: Non, je pense que c'est tout simplement une mauvaise loi. Je pense qu'elle ne fait rien d'autre que de faire disparaître plus loin sous terre ceux que l'on cherche à prendre en faute et à rendre plus transparents. Je me fonde pour dire cela sur ma longue expérience dans deux pays.

Très franchement, il est naïf de penser que ce genre de loi va changer quoi que ce soit si les lobbyistes veulent faire du lobbying. Il y a toutes sortes d'avocats qui font du lobbying aujourd'hui sur la colline parlementaire qui ne se perçoivent pas comme lobbyistes. Ce sont des avocats. Ils conseillent des clients. Certains d'entre eux gagnent des millions de dollars en le faisant. Certains sont des politiciens recyclés.

M. Epp: Je n'avais pas idée... enfin, je ne devrais pas dire que je n'avais pas la moindre idée que cela se passe.

M. Eastcott: Vous deviez bien le savoir.

M. Epp: Je suis nouveau en politique et je dois reconnaître que j'ai lu *A Capital Scandal*, je ne peux donc plaider l'ignorance complète. Mais ce que vous nous dites est un peu différent.

Pensez-vous que le lobbying soit essentiel? Comment définissez-vous le lobbying? Vous parliez d'aller voir tel ou tel organe du gouvernement auquel vous avez affaire, ou dont les politiques vont toucher votre entreprise. Ce n'est pas vraiment du lobbying. C'est simplement représenter des gens, des particuliers ou des petites entreprises, auprès du gouvernement.

M. Eastcott: Selon la définition de qui?

M. Epp: Je vous demande quelle est votre définition. Est-ce là ce que vous dites?

M. Eastcott: Selon ma définition, une bonne partie de ce que je fais, une bonne partie de ce que font la plupart des gens que je connais qui passent du temps sur la Colline, c'est exprimer le point de vue très valable de Canadiens travaillant dans un secteur donné. C'est très souvent un secteur commercial, mais je ne suis pas sûr que ce soit du lobbying. Mais je peux vous le dire tout de suite, selon le projet de loi C-43, c'est bel et bien du lobbying.

M. Epp: Le défaut de la loi est son manque d'utilité pour le gouvernement, parce qu'il va y avoir une telle prolifération de données et d'inscrits que cette masse d'informations sera inexploitable. C'est essentiellement ce que vous défendez.

M. Eastcott: En bonne partie, oui.

M. Epp: Monsieur Makin, j'aimerais vous poser la même question. Vous représentez également un groupe, mais probablement un groupe plus restreint, plus spécialisé. Ce sont les entrepreneurs en construction.

[Text]

Mr. Makin: Just for the record, Mr. Epp, our association is one of the largest associations in the country. We represent 20,000 members, and if that's small in your books, then... We're a much larger organization than my counterpart here, but I would agree with him that we represent an industry group. When we go to Parliament Hill and meet with a Mr. Zed, or meet with you for that matter—if the Reform Party met with lobbyists—you would find that we're representing constituents from your organization. I'd like to use an organization to facilitate that purpose.

Mr. Epp: As a matter of fact, I do meet with lobbyists. I let people in if they have a case to be made. If one of the members of the group is from my own constituency, then I say, I have an obligation to represent you; you're welcome. I don't discriminate against people on that basis.

I still want to get back to you. There seems to be a slight differentiation. You don't really see this amount of registration as onerous. I am picking that up from you. Is that right?

Mr. Makin: I think we see this certainly as more onerous than the existing legislation. There's no question. The existing registration system right now—I give my business card and it says Michael Makin, Canadian Construction Association. Right now, that is what I have to register.

In the new system I'm going to have to put the name of my employer, the principal fields of activity. It is much more onerous, but it is palatable in the sense that there is a public perception that lobbying might be a covert occupation.

Perhaps it is fueled, as Mr. Bellehumeur says, by Pearson and other things. This Prime Minister is very much concerned with integrity in government and he has a lot of integrity himself. I think we can understand the public move to that.

We're prepared to accept the burden based on the recognition that our burden will be substantially less than the burden of the tier I lobbyist, or the corporate lobbyist, for that matter, who can pass on the administration—you don't know whom they're representing. You don't know what they're charging. They may be involved with contingency fees. We are much different and, with the greatest of respect, I think if you ask any rational person on that, it's pretty clear.

Mr. Epp: So you don't think Bill C-43 is basically going to help either.

Mr. Makin: It's not a question of help. We've been on the record as saying back in 1987—I will refer to that standing committee report once again. The Cooper committee travelled all across the country and they went to the United States. They found "no" impropriety—mind you it was the early days—in the lobbying activity in this country.

There was nothing in our view to justify a lobbyist registration system because the Criminal Code would address the issues of people who were going to skirt the system. I agree with Mr. Eastcott that if people want to circumvent what's in Bill C-43, they'll circumvent what's in the current Lobbyists Registration Act. If we have to have something... this is a palatable piece of legislation. In a perfect world I'd say, you know whom I represent and I shouldn't have to go through those bells and hoops.

[Translation]

M. Makin: Pour bien vous situer, monsieur Epp, notre association est l'une des plus importantes du pays. Nous représentons 20 000 membres, et si c'est cela être de moindre importance pour vous, alors... Notre organisation est beaucoup plus importante que celle de mon collègue qui est ici, mais il est vrai que nous représentons une branche industrielle. Si je viens sur la Colline et que je rencontre M. Zed, ou vous-même—si le Parti réformiste reçoit des lobbyists—you direz que je représente les membres de notre organisation. Il est bon d'avoir une organisation qui soit représentative.

M. Epp: Effectivement, je rencontre des lobbyists. Je reçois les gens qui ont quelque chose à dire. Si l'un des membres de votre groupe est de ma circonscription, alors je considère avoir l'obligation de le représenter; vous êtes les bienvenus. Je n'établis pas de discrimination entre les gens sur cette base.

J'aimerais revenir à vous. Il semble y avoir divergence de vues. Vous ne considérez pas réellement l'enregistrement comme un lourd fardeau. Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. Makin: C'est certainement administrativement plus lourd que la loi actuelle. Cela ne fait aucun doute. Je donne ma carte de visite et on peut y lire Michael Makin, Association canadienne de la construction. À l'heure actuelle, c'est tout ce que j'ai à déclarer.

Dans le nouveau système, je vais devoir inscrire le nom de mon employeur, les principaux champs d'activité. C'est beaucoup plus lourd, mais c'est beaucoup plus convenable en ce sens que le public a l'impression que le lobbying est une activité secrète.

Peut-être cette perception est-elle alimentée, comme l'a dit M. Bellehumeur, par des affaires comme celles de Pearson et d'autres. Le premier ministre actuel est très soucieux de l'intégrité du gouvernement et il est très intègre lui-même. Nous pouvons comprendre ce qui motive une telle mesure.

Nous sommes prêts à accepter le fardeau, sachant que celui qui nous est imposé est considérablement moindre que celui des lobbyists de catégorie I ou des lobbyists-salariés qui peuvent se décharger du fardeau administratif... on ne sait pas qui ils représentent. On ne sait pas ce qu'ils touchent. Ils peuvent être rémunérés sur résultats. Nous sommes tout à fait différents et, sauf votre respect, je pense que si vous posez la question à toute personne capable de raisonner, c'est très clair.

M. Epp: Vous ne pensez donc pas, non plus, que le projet de loi C-43 sera très efficace.

M. Makin: Ce n'est pas une question d'efficacité. Nous disons depuis 1987—je vous renvoie encore une fois au rapport du comité permanent de cette époque. Le Comité Cooper a sillonné le pays et s'est même rendu aux États-Unis. Il n'a décelé «aucune» inconvénance—certes, c'était dans les tout débuts—dans les activités de lobbying dans notre pays.

Il n'y avait rien, à notre sens, qui justifiait un système d'enregistrement des lobbyists car le Code criminel était là pour sanctionner les excès. Je conviens, avec M. Eastcott, que si les gens veulent contourner les dispositions du projet de loi C-43, ils vont le faire, tout comme ils peuvent contourner la loi actuelle. Mais s'il faut avoir quelque chose... ce projet de loi nous convient. Idéalement, étant donné que vous savez qui je représente, je ne devrais pas avoir à me plier à toutes ces contraintes.

[Texte]

The Chairman: Go ahead, Mr. Epp. You have one last question.

Mr. Epp: This requires a short answer. If I were to say as a member of this committee that I'm going to promote changes to Bill C-43 so that basically tier II lobbyists will stay the way they are now—okay, you've already answered it. What's your response?

Mr. Eastcott: You want a short answer and that's difficult. I agree with the differentiation. In fact, I suspect there could be three tiers of lobbyists. That might in fact give us some of the clarity we want.

Mr. Epp: But you're saying, keep it simple for tier IIs.

Mr. Eastcott: There may be merit in looking at special categories for people who have had significant positions of influence within the government on a previous occasion—a Mr. Cohen, a Mr. Reisman, a Mr. Mulroney, somebody of that nature.

The Chairman: Mr. Makin, you gave a thumbs up and, just for the record, I want to know whether or not that means you support what Mr. Epp says, or do you support what you said in your...?

Mr. Makin: Just so we're very clear for the record, and I don't support everything that Mr. Epp says in the House, I support the fact that he, as a Reform member of Parliament, would recognize that there is a distinction between the two lobbyists and that we should retain the existence in Bill C-43 as proposed.

• 1730

If I can speak for Mr. Epp, he is saying he would be prepared to propose there is a distinction, as proposed in Bill C-43, that for all intents and purposes, for associations anyway, it is the status quo except for a little bit of extra reporting requirements.

The Chairman: You've voiced concerns, Mr. Makin, about the registration fees. It might be useful for you to very quickly conclude your remarks today with how you propose this bill should be administered?

Mr. Makin: There is very clearly an administration system right now. A department within Industry Canada is handling the lobbyists' registration as part of the overall bureaucracy. It is a bureaucracy that may or may not feed on itself, and we do not think it should be sustained by fees we should have to pay.

If you want to legitimize having another government bureaucracy and you need fees that will be self-sustaining, then charge the lobbyists who can pass them on to their clients. Don't charge the interest groups that are not for profit. Don't charge unions. Don't charge the poverty groups that have just as much right to lobby and don't charge exorbitant fees to meet with members of Parliament or public office holders.

The Chairman: With the greatest of respect, 20,000 members of the Canadian Construction Association wouldn't necessarily be in the same category as some of the other smaller non-profit groups, such as the Organization of Small Business Inc. that Mr. Eastcott represents.

[Traduction]

Le président: Allez-y, monsieur Epp. Vous pouvez poser une dernière question.

M. Epp: La réponse pourra être courte. Si je vous disais, en tant que membre de ce comité, que je vais essayer de modifier le projet de loi C-43 de façon à ce que le régime actuel continue à s'appliquer aux lobbyistes de deuxième catégorie... d'accord, vous avez déjà répondu. Mais vous, comment réagissez-vous?

M. Eastcott: Vous souhaitez une réponse courte et c'est difficile. Je suis d'accord avec la distinction. De fait, il me semble qu'il faudrait trois catégories de lobbyistes. Cela rendrait peut-être les choses plus claires, comme nous le souhaitons.

M. Epp: Mais vous dites que le système doit rester simple pour les lobbyistes de deuxième catégorie.

M. Eastcott: Il serait peut-être bon de créer une catégorie spéciale pour des personnes qui ont occupé des postes de responsabilité au sein ou auprès du gouvernement... M. Cohen, à M. Reisman, M. Mulroney, par exemple.

Le président: Monsieur Makin, vous avez levé le pouce et j'aimerais, pour le procès-verbal, que vous disiez si c'est pour exprimer votre accord avec ce que dit M. Epp ou bien...?

M. Makin: Pour clarifier les choses aux fins du compte rendu je ne suis pas d'accord avec tout ce que M. Epp dit à la Chambre, mais je suis heureux de voir que lui, député réformiste, reconnaît qu'il y a une distinction entre les deux types de lobbyistes et que cette distinction doit être maintenue dans le projet de loi C-43.

Si je peux me permettre de parler au nom de M. Epp, je crois qu'il serait disposé à accepter la distinction proposée dans le projet de loi C-43, à savoir que, pour les associations, rien ne changera; on exigera seulement d'elles qu'elles donnent quelques renseignements additionnels.

Le président: Monsieur Makin, vous êtes préoccupé par les frais d'enregistrement. Il nous serait utile que vous terminiez vos remarques en nous indiquant comment, à votre avis, ce projet de loi devrait être administré?

M. Makin: À l'heure actuelle, le régime administratif est très clair: une section du ministère de l'Industrie s'occupe de l'enregistrement des lobbyistes. Il importe peu que cette bureaucratie se suffise à elle-même ou non; nous ne croyons pas qu'elle devrait subsister grâce aux frais que verseraient les lobbyistes.

Si vous voulez légitimiser la création d'une autre bureaucratie et qu'il faille imposer des frais pour en assurer l'autonomie, vous devriez imposer ces frais aux lobbyistes qui peuvent les repasser à leurs clients. N'imposez pas ces frais aux groupes d'intérêt à but non lucratif. N'imposez pas ces frais aux syndicats. N'imposez pas ces frais aux groupes de défense des pauvres qui ont tout autant le droit de faire du lobbying, et qui ne demandent pas d'honoraires exorbitants pour rencontrer des députés ou ceux qui détiennent des charges publiques.

Le président: Sauf le respect que je vous dois, l'Association canadienne de la construction, avec ses 20 000 membres, ne tombe pas nécessairement dans la même catégorie que certains petits groupes à but non lucratif, tel que le Conseil canadien des petites entreprises que représente M. Eastcott.

[Text]

Mr. Makin: I challenge you on that, Mr. Chairman, because the association I represent is essentially made up of small businesses; 85% of our members have a volume of less than \$1 million.

The Chairman: What's the budget of the CCA, for example?

Mr. Makin: Our budget is approximately \$2 million.

The Chairman: What would your budget be, Mr. Eastcott?

Mr. Eastcott: I have to make a calculation, because we run on two western-eastern divisions. It's probably about \$0.75 million, but I will back Mr. Makin on this point.

The Chairman: I want to thank the witnesses very much for being with us. Again, our apologies specifically to Mr. Makin for getting some misinformation. That's the trouble when we have one clerk who does five different committees at the moment.

The Clerk of the Committee: I apologize to Mr. Makin too.

The Chairman: That's fine.

Mr. Makin: He does a great job, don't get me wrong.

The Chairman: He spoke well of you, too. I want to find out if there are any concluding questions. If not, we're adjourned until tomorrow.

M. Bellehumeur: J'ai une très, très petite question. Je crois que votre président est M. Michael Atkinson.

M. Makin: Oui.

M. Bellehumeur: Est-ce qu'il est aussi professeur à l'université?

M. Makin: Non.

M. Bellehumeur: C'est qu'hier, un autre Michael Atkinson est venu témoigner.

M. Makin: Il est cependant avocat.

M. Bellehumeur: Il est avocat.

The Chairman: He's a not-for-profit lawyer, though.

On behalf of the committee, we want to sincerely thank you for your presentation. We're adjourned.

[Translation]

M. Makin: Je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur le président, parce que l'association que je représente se compose essentiellement de petites entreprises: 85 p. 100 de nos membres ont un chiffre d'affaires inférieur à un million de dollars.

Le président: Quel est le budget de votre association?

M. Makin: Notre budget est d'environ 2 millions de dollars.

Le président: Quel est le budget de votre conseil, monsieur Eastcott?

M. Eastcott: Je dois faire le calcul, parce que nous avons deux divisions, une pour l'Est du pays et l'autre pour l'Ouest. Notre budget est probablement d'environ 750 000\$. Je partage toutefois l'opinion de M. Makin à ce sujet.

Le président: Je remercie les témoins d'être venus. Encore une fois, monsieur Makin, nous nous excusons de vous avoir mal informé. Le problème, c'est que notre greffier s'occupe de cinq comités différents en ce moment.

Le greffier du Comité: Je présente aussi mes excuses à M. Makin.

Le président: Très bien.

M. Makin: Je ne mets surtout pas en doute sa compétence.

Le président: Il nous a aussi dit beaucoup de bien de vous. S'il n'y a pas d'autres questions, cela conclut nos débats et la séance est levée jusqu'à demain.

Mr. Bellehumeur: I have one very short question. I believe that the Chairman of your Association is Mr. Michael Atkinson.

Mr. Makin: Yes.

Mr. Bellehumeur: Is he also a university professor?

Mr. Makin: No.

Mr. Bellehumeur: It's just that yesterday, another Michael Atkinson appeared before our Committee.

Mr. Makin: Our chairman is nevertheless a lawyer.

Mr. Bellehumeur: He's a lawyer.

Le président: C'est un avocat qui a une pratique à but non lucratif, cependant.

Au nom du comité, je vous remercie sincèrement de votre témoignage. La séance est levée.

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail**Poste-lettre****8801320
OTTAWA**

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES*From Ranger Oil Ltd.:*

Simon Reisman, Chairman, Calgary, Alberta.

From the Canadian Construction Association:

Michael Makin, Senior Director, Public Affairs.

From the Canadian Organization of Small Business Inc.:

Don R. Eastcott, Managing Director and Corporate Secretary.

TÉMOINS*De Ranger Oil Ltd.:*

Simon Reisman, président, Calgary, Alberta.

De L'Association canadienne de la construction:

Michael Makin, directeur principal des Affaires publiques.

De Canadian Organization of Small Business Inc.:

Don R. Eastcott, directeur gérant et secrétaire corporatif.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Thursday, November 3, 1994

Chairman: Paul Zed

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 16

Le jeudi 3 novembre 1994

Président: Paul Zed

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le*
on

**Bill C-43, An Act to amend
the Lobbyists Registration Act
and to make related
amendments to other Acts**

of the Standing Committee on Industry

**Projet de loi C-43,
Loi modifiant la Loi sur
l'enregistrement des lobbyistes
et d'autres lois en conséquence**

du Comité permanent de l'industrie

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



SUB-COMMITTEE ON BILL C-43 OF THE STANDING
COMMITTEE ON INDUSTRY

Chairman: Paul Zed

Members

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri—(6)

(Quorum 4)

Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-43 DU COMITÉ
PERMANENT DE L'INDUSTRIE

Président: Paul Zed

Membres

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri—(6)

(Quorum 4)

Le greffier du Sous-comité

Robert Normand

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 3, 1994

(17)

[Text]

The Sub-committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 371, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Dennis Mills, Alex Shepherd, Tony Valeri, Paul Zed.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn and Brian O'Neal, Research Officers.

Witnesses: From Dworkin Communications Inc.: Lawrence Dworkin, President. *From Michael Butler & Associates Inc.:* Michael E. Butler

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994 (*See Minutes of Proceedings and Evidence, of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

Lawrence Dworkin and Michael Butler, in turn, made opening statements and answered questions.

At 10:13 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 NOVEMBRE 1994

(17)

[Traduction]

Le Sous-comité sur le projet de loi C-43 du Comité permanent de l'industrie se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Dennis Mills, Alex Shepherd, Tony Valeri, Paul Zed.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn et Brian O'Neal, attachés de recherche.

Témoins: De Dworkin Communications Inc.: Lawrence Dworkin, président. *De Michael Butler & Associates Inc.:* Michael E. Butler.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994 (*voir Procès-verbaux et Témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1*).

Lawrence Dworkin et Michael Butler font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 10 h 13, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Sous-comité

Robert Normand

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, November 3, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 3 novembre 1994

● 0930

The Chairman: The meeting is called to order. Good morning, gentlemen and ladies. We are resuming a discussion and review of Bill C-43, as a subcommittee of the Standing Committee on Industry. This morning we are receiving some submissions on the act to amend the Lobbyists Registration Act.

I am pleased to welcome from Dworkin Communications, Lawrence Dworkin, and Mr. Michael Butler of Michael Butler and Associates. You have both already been advised that there is a strong possibility of a vote in less than half an hour, so treat yourselves accordingly.

Good morning, sirs, and please proceed.

Mr. Lawrence Dworkin (President, Dworkin Communications Inc.): Thank you, Mr. Chairman. I am here not only as an individual lobbyist but really also on behalf of the Packaging Association of Canada. I would like to give you a quick thumbnail sketch about the association and its lobbying activities and basically how it fits into the issues before your committee.

● 0935

The association is made up of suppliers, converters and users of packaging. We have sales of \$12 billion a year. We export \$2.5 billion a year and we employ 60,000 people in the country.

We're involved in issues both domestically and internationally. In Canada we lobby on a federal and a provincial basis. Internationally, particularly because of NAFTA and GATT, we're involved in lobbying at federal and state levels in various countries, but particularly in the United States and Mexico.

On a federal basis, we're constantly involved with a variety of departments in areas involving the environment, from labelling to transportation of hazardous goods to fiscal issues. As a result, our association has a steady stream of dealings with departments such as Industry, External Affairs, Consumer and Corporate Affairs, Health Protection Branch, Finance, Revenue, Agriculture, Transportation, and of course the Department of the Environment.

Given the fact of NAFTA and GATT, if our industry has one major nightmare it is that we have to produce a separate package for each jurisdiction in Canada. This is one of the issues we are facing. We are constantly banging on the doors of the federal and provincial governments to try to get rules harmonized in this country.

It is just an absolute nightmare for us. The reason is, when we get into production of packaging, we are not only looking at the millions of packages, we're now getting into the areas of hundreds of millions, the area of billions of packages. We have

Le président: La séance est ouverte. Bonjour, mesdames et messieurs. Nous reprenons l'examen du projet de loi C-43 en sous-comité du Comité permanent de l'industrie. Ce matin, nous entendrons d'autres exposés à propos de la Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Je suis heureux d'accueillir M. Lawrence Dworkin, de Dworkin Communications, ainsi que M. Michael Butler, de Michael Butler and Associates. On vous a déjà prévenus de la très grande possibilité qu'il y ait un vote dans moins d'une demi-heure, et je vous invite à en tenir compte dans vos exposés.

Bonjour messieurs; je vous invite à commencer.

M. Lawrence Dworkin (président, Dworkin Communications Inc.): Merci, monsieur le président. Je ne comparais pas ici uniquement en tant que lobbyiste, mais en fait beaucoup plus à titre de représentant de l'Association canadienne de l'emballage. Je vais m'efforcer de vous présenter l'association dans ses grandes lignes, ainsi que ses activités de lobbying, et de vous expliquer en quoi celles-ci concernent le dossier dont vous êtes saisis.

L'association est formée de fournisseurs, d'entreprises de transformation et d'utilisateurs d'emballages. Notre chiffre d'affaires annuel est de 12 milliards de dollars. Nous exportons pour 2,5 milliards de dollars par an et nous employons 60 000 Canadiens et Canadiennes.

Nous travaillons à des dossiers d'importance nationale et internationale. Au Canada nous intervenons auprès des gouvernements fédéral et provinciaux. À l'échelle internationale, principalement à cause de l'ALÉNA et du GATT, nous intervenons aux échelons des gouvernements fédéraux et des États dans divers pays, mais surtout aux États-Unis et au Mexique.

Sur la scène fédérale, nous traitons régulièrement avec plusieurs ministères dans différents domaines touchant à l'environnement et pour des questions qui vont de l'étiquetage des marchandises dangereuses en vue de leur transport à des questions financières. Résultat: notre association traite de façon très régulière avec des ministères comme Industrie, Affaires étrangères, Consommation et Affaires commerciales, la Direction de la protection de la santé, Finances, Revenu, Agriculture, Transports et, bien sûr, Environnement.

Quand on songe à l'ALÉNA et au GATT, il faut savoir qu'un des grands cauchemars de notre industrie, c'est d'avoir à produire des emballages différents pour chaque province au Canada. C'est là un de nos gros dossiers de l'heure. Nous sommes sans arrêt en train de taper à la porte des gouvernements fédéral et provinciaux pour essayer de faire harmoniser les règles dans ce pays.

C'est un véritable cauchemar, parce que, quand on parle de production d'emballages, il n'est pas simplement question de millions d'unités, mais bien de centaines de millions, de milliards d'emballages. Nous devons pouvoir vendre la même

[Texte]

to be able to sell the same unit coast to coast, country to country. If that is disrupted, our costs go up and we become uncompetitive. So it's a very important issue for us at this time and it does take up a tremendous amount of our effort.

The issues are complex. I would like to give you two quick examples of what has happened on a federal-provincial basis that is typical of a day's work.

Not too long ago the Province of Ontario passed an environmental tax on beer cans. The idea essentially was to promote the reusable concept of bottles. It was an interesting concept except when it really affected the production of aluminium cans. We have two major can makers in Canada, making both aluminium and steel cans. What happened was that once the aluminium side of the business collapsed all the costs that were associated, such as business taxes in local municipalities, head office costs, passed on to the steel-making process.

The cost of a steel can went up 1¢ a package. Campbell Soups said it's too much for us; we're going to ship our purchases to the United States and fill the cans there, which basically could jeopardize the agricultural industry of southwestern Ontario.

On top of it, the U.S. commerce department said it was really nothing but an artificial trade barrier and in fact they deemed it to be in violation of the free trade agreement. This U.S. department is threatening countervail action against a whole variety of Canadian goods and packages.

As a result, I've been spending my time in Canada, spending my time in Washington and in other jurisdictions, trying to get this problem resolved. Of course we're working hand in hand with External Affairs. I will give you an example of what happens if a provincial jurisdiction goes off base, how it impacts on the federal side of our business.

Similarly, we have another gem. The State of California recently passed a regulation saying glass containers have to have a 65% recycle content. That's really quite interesting, because in Ontario they are trying to move toward a reusable, refillable bottle. At least that's the way the province would like to go in glass. The problem is that in a reusable, refillable bottle I can't get more than 35% or 40% recycle content. So I have a problem here.

We export a hundred million cases of beer, for example, to the United States each year. We export more than \$2.5 billion worth of packaging into the United States each year. I would have a trade war on my hands, because there's no way I can meet California's requirement. On the same hand, there's no way a California wine company can meet Ontario's potential requirement.

So we've had to spend our time working with the California legislature and have been very successful in getting a resolution.

[Traduction]

unité d'un bout à l'autre du pays, et dans d'autres pays. Dès que les choses ne vont plus, nos coûts grimpent, et nous sommes moins concurrentiels. Cet aspect est donc très important pour nous à l'heure actuelle et mobilise énormément de nos efforts.

Les dossiers dont nous traitons sont complexes. Je vais vous donner deux exemples rapides de ce qui se produit à l'échelle fédérale-provinciale et constitue la journée typique d'un lobbyiste.

Il n'y a pas si longtemps que cela, le gouvernement de l'Ontario a imposé une taxe écologique sur les cannettes de bière. L'idée était de promouvoir le concept des bouteilles de bière réutilisables. L'idée était très intéressante, jusqu'au moment où elle a perturbé la production de cannettes d'aluminium. Au Canada, nous avons deux grands producteurs de cannettes, qui font des cannettes d'aluminium et des cannettes en acier. Sous l'effet de l'effondrement des marchés pour la cannette d'aluminium, l'ensemble des coûts associés à la production, comme les taxes d'affaires imposées par les municipalités et les frais généraux, ont été transférés du côté de la production de cannettes en acier.

À cause de cela, le coût de la cannette d'acier a augmenté d'un cent l'unité. Les Soupes Campbell nous ont dit: «C'est trop cher pour nous, nous allons tout expédier aux États-Unis et remplir nos boîtes là-bas», ce qui risquait de mettre en danger l'industrie agricole dans le Sud-Ouest de l'Ontario.

Pis encore, le département américain du Commerce a estimé qu'il s'agissait là de rien d'autre que d'une barrière artificielle au commerce qu'il a considérée comme une violation de l'accord de libre-échange. Maintenant, ce ministère américain menace de prendre des mesures de rétorsion contre tout un ensemble de biens et d'emballages canadiens.

À cause de tout cela, j'ai passé le plus clair de mon temps au Canada, à Washington et dans d'autres pays, pour essayer de résoudre ce problème. Bien sûr, nous travaillons main dans la main avec le ministère des Affaires étrangères. Je vais vous donner un exemple de ce qui se passe quand un gouvernement provincial va un peu trop loin, et de la façon dont ce genre d'action se répercute sur les politiques fédérales qui affectent notre industrie.

Voici l'autre perle dont je voulais vous faire part. L'État de la Californie vient tout juste d'adopter un règlement exigeant que les contenants en verre comportent à présent un contenu recyclé à 65 p. 100, quand on songe que l'Ontario favorise les bouteilles réutilisables, à remplissages multiples. C'est du moins l'orientation que la province aimerait adopter. Mais le problème, c'est que les bouteilles réutilisables, à remplissages multiples, ne peuvent comporter plus de 35 ou 40 p. 100 de contenu recyclé. D'où le problème.

Chaque année, nous exportons une centaine de millions de caisses de bière vers les États-Unis, par exemple. Nous exportons pour plus de 2,5 milliards de dollars d'emballages aux États-Unis, chaque année. Je pourrais me retrouver avec une véritable guerre commerciale sur les bras, parce qu'il ne m'est pas possible de répondre aux exigences de l'État de la Californie. Dans la même veine, il serait absolument impossible pour une compagnie viticole californienne de satisfaire aux éventuelles exigences de l'Ontario.

Donc, nous avons dû passer notre temps à faire pression sur les législateurs californiens, et nous sommes parvenus à résoudre le problème.

[Text]

I'm just saying this is a typical day in the life of a lobbyist in the packaging industry. I want to give you some example of what we do and how we're doing in that type of situation.

Looking at what's before you in terms of conduct and other things, I will be glad to answer those questions as they come up on an individual basis, but this gives you an idea of how I spend my time.

• 0940

Mr. Michael Butler (Michael Butler and Associates, Inc.): Mr. Chairman, do you want me to go first? Mr. Dworkin is from Toronto. I live here. So if you would like to talk to him first, I can always come back if we run out of time.

The Chairman: I don't see why he can't answer questions or whatever.

Mr. Butler: I will go ahead.

I fit clearly into the tier I category of consultant lobbyist. I am a former public servant. I served for 25 years in the public service. I have a mixture of clients. There are some government departments and agencies I work for mainly as a consultant. I do not do any lobbying for them. I have some private clients I work for either by myself or as part of a team that deals with issues as they arise. I am familiar with and know a great deal about the Government of Canada. I have gone over your proposed changes to legislation, have read the transcripts, and would be prepared to answer any questions as they come up.

The Chairman: That is great.

Mr. Dworkin, I think you are well-known in the Ottawa area. If we want to access you for further—oh, I am sorry, Mr. Butler. You are both well-known.

Mr. Butler, you are certainly in Ottawa, so if it is okay with the members—and I see everyone nodding—we will turn this into a forum for asking questions and getting some clarification on the bill.

We will do so first with our Bloc colleague, Mr. Bellehumeur.

M. Bellehumeur (Berthier—Montcalm): Ma première question sera très simple. Vous avez fait état de votre expérience de ce qu'est la journée d'un lobbyiste et de vos difficultés. Je comprends aussi que vous avez des représentations à faire aux niveaux fédéral et provincial. Cependant, aujourd'hui, comme on l'a fait dans le passé, on est en train d'étudier le projet de loi C-43. Heureusement que vous avez dit, en dernier lieu, que vous en aviez pris connaissance.

Compte tenu de cela, ma première question sera la suivante. Êtes-vous favorable au projet de loi C-43, oui ou non? Dans un cas comme dans l'autre, je voudrais savoir pourquoi?

[Translation]

Voilà; je voulais juste vous raconter une journée typique de la vie d'un lobbyiste de l'industrie de l'emballage. Je voulais vous donner un exemple de ce que nous faisons et de la façon dont nous agissons dans ce genre de situation.

Pour ce qui est, à présent, du code de déontologie qui est proposé et des autres choses relatives à ce projet de loi, je serai très heureux de répondre aux questions que vous voudrez bien me poser, mais je voulais d'abord vous donner une idée de la façon dont je passe mon temps.

M. Michael Butler (Michael Butler and Associates, Inc.): Voulez-vous que je commence, monsieur le président? M. Dworkin vient de Toronto. Moi, j'habite ici. Donc, si vous voulez commencer par lui, je pourrais toujours revenir si jamais nous devons manquer de temps.

Le président: Je ne vois pas pourquoi il ne pourrait pas répondre à nos questions.

M. Butler: Eh bien, je vais y aller.

Je correspond tout à fait à la description de la catégorie I, celle de lobbyiste-conseil. Je suis ancien fonctionnaire; j'ai travaillé pendant 25 ans pour la fonction publique. Je représente plusieurs clients différents, dont certains sont des organismes et des ministères fédéraux auprès de qui je fais office d'expert-conseil. Dans leur cas, cependant, je ne fais pas de lobbying. J'ai également quelques clients privés pour qui je travaille personnellement ou dont je confie les dossiers à des collaborateurs qui traitent des affaires courantes. Je connais très bien le gouvernement du Canada et je sais beaucoup de choses à son sujet. J'ai lu les changements que vous vous proposez d'apporter à la loi, j'ai lu les transcriptions de vos délibérations, et je suis disposé à répondre à toute question que vous voudrez bien poser.

Le président: C'est merveilleux.

Monsieur Dworkin, je crois que vous êtes très connu ici, dans la région d'Ottawa. Si nous voulons vous recontacter. . . excusez-moi, monsieur Butler, vous êtes également très connu.

Vous êtes très certainement connu à Ottawa, monsieur Butler, et si j'ai l'aval des membres—et je vois que tout le monde hoche la tête—je proposerais que nous établissions une sorte de tribune pour vous poser des questions et obtenir de vous quelques éclaircissements sur votre perception du projet de loi.

Je donne tout d'abord la parole à notre collègue du Bloc québécois, M. Bellehumeur.

Mr. Bellehumeur (Berthier—Montcalm): My question will be straightforward. You told us what a typical day in the life of a lobbyist looks like and what problems you're faced with. I also understand that you must make representations at both federal and provincial levels. Today however, as we've already done in the past, we are examining Bill C-43. It is fortunate that you mentioned, towards the end of your presentation, that you read it.

Based on that, here is my first question. Are you in favor of Bill C-43, yes or no? And whatever your answer is I want to know what your rationale is?

[Texte]

Mr. Dworkin: There are some aspects of the bill I find interesting. There are some I find disturbing.

For example, I do not see why any Canadian should be charged a fee to deal with one's own government, particularly since many of the issues stem from the government.

In fact, in my business I am frequently called by various departments not only to give my opinion but also to serve on different kinds of committees dealing with regulations—labelling regulations dealing with the environment, tax issues, or trade issues. We are still lobbying. In essence I am there to protect the best interests of my client, which may be an industry association or a private member.

In terms of ethics, and I think this is a really interesting question, I am not sure how you would legislate ethics. It is like trying to legislate taste. I think there are some real key issues here. I do believe, for example, if a lobbyist or anybody is in conflict of interest, that conflict should be declared. I have absolutely no problem with that.

As a lobbyist I believe in an open policy. In fact, when I come to Ottawa or go to other areas I sometimes talk to the media before I go to see a cabinet minister or a government official. The only way I can be sure of any action being taken and of being taken seriously is if a newspaper or an editorial board happens to support a position we are taking.

To go back to when I started in the business, whether it was an issue dealing with the defence of the seal hunt or with packaging or any other kind of issue, I have always believed it very important to have an open concept. I have no problem with the public knowing who my client is at any time. I do not believe anything can be passed without the public good in mind and the support of the public at large.

On the other hand, there are certain times when I think closed doors do make a lot of sense, such as when you want to avoid what I would call a merry-go-round atmosphere, where one side or both sides are trying to deal with a single issue and you can sometimes get into a screaming match. I think you want to avoid those kinds of situations and be in a position where you can make rational judgments in a calm atmosphere. Those are just a couple of things.

On the big money lobbyists get, I think there are some misconceptions there. The trade associations can tell you that lobbyists are not highly paid. These associations usually have small budgets and they dole those things out very judiciously. For example, the packaging association budget for government relations work is very small, even though we have to spread ourselves across the country. A lot of the work we end up doing is with members on a voluntary basis in order to stay under budget.

[Traduction]

M. Dworkin: Eh bien, il est certains aspects du projet de loi que je trouve intéressants; par contre, il y en a d'autres qui me troublent.

Par exemple, je ne vois pas pourquoi un Canadien, quel qu'il soit, devrait avoir à payer des droits pour traiter avec son propre gouvernement, surtout que la plupart du temps nous le faisons justement à cause du gouvernement.

En fait, dans mon travail, je suis fréquemment contacté par divers ministères, non seulement pour donner mon opinion, mais également pour siéger à divers comités traitant de réglementations, comme la réglementation en matière d'étiquetage relativement à l'environnement, les questions fiscales ou les questions commerciales. Dans ce cas, nous faisons encore du lobbying. Pour l'essentiel, je continue du mieux que je peux de protéger les intérêts de mon client, qui peut être une association industrielle ou un particulier.

Pour ce qui est de la déontologie, j'estime qu'il s'agit là d'une question très intéressante, et je ne vois pas bien comment vous pourriez la réglementer. C'est un peu comme si l'on voulait légiférer en matière de goûts. Il s'agit là, selon moi, de questions vraiment importantes. Par exemple, j'estime qu'il faudrait effectivement déclarer un conflit d'intérêts dans lequel un lobbyiste ou qui que ce soit d'autre pourrait se retrouver. Je n'ai aucune réserve à ce propos.

En tant que lobbyiste, je crois en une politique transparente. En fait, quand je viens ici à Ottawa ou que je me rends ailleurs, il m'arrive à l'occasion de m'entretenir avec les médias avant de rendre visite à un ministre ou à un haut fonctionnaire. La seule façon pour moi d'être sûr que des mesures sont prises ou que je suis moi-même pris au sérieux, c'est qu'un journal ou un comité de rédaction appuie la position que nous défendons.

Depuis que je fais ce travail, que ce soit pour défendre la chasse au phoque ou l'industrie de l'emballage, ou quoi que ce soit d'autre, j'ai toujours estimé important de faire les choses au grand jour. Je n'ai aucune réserve à ce que le grand public sache qui est mon client à tel ou tel moment. Je ne pense pas que l'on puisse faire passer quoi que ce soit si l'on n'a pas à cœur le bien du public et l'appui du grand public.

Par contre, j'estime qu'il est des fois où il est logique de pratiquer le huis clos, par exemple quand on veut éviter ce que j'appellerais une ambiance de sarabande où une partie, ou les deux, essaie de tirer la couverture à soi et où l'on peut alors se retrouver en plein délire. Il est donc des fois où l'on veut éviter ce genre de situation et être à même de poser des jugements pondérés, dans le calme. Voilà juste deux ou trois choses auxquelles je peux penser.

• 0945

Pour ce qui est de l'argent énorme que gagnent les lobbyistes, je crois que les gens se font de fausses idées. Les associations professionnelles peuvent nous dire que les lobbyistes ne sont pas grassement payés. Elles disposent généralement de petits budgets qu'elles distribuent au compte-gouttes pour ce genre de choses. Par exemple, le budget de l'association de l'emballage consacré aux relations gouvernementales est très faible, même si nous devons littéralement sillonner le pays. Les membres finissent même par effectuer une grosse partie du travail à titre bénévole, pour que l'association ne crève pas ses budgets.

[Text]

Those are some points and comments I have about what's before us.

Mr. Butler: Mr. Bellehumeur, to the serious political problem the legislation addresses and the subcommittee is addressing, I think it's an appropriate response; I would support what you heard from Mitchell Sharp. I think this is the appropriate next step in dealing with these serious political issues. I expect there will be some loose ends and if there are, Parliament will be asked to deal with them further.

I would strongly recommend that you go ahead with what you have. I'm prepared to deal with some of the detailed questions, if you want.

M. Bellehumeur: Oui, sûrement. Le premier intervenant a dit qu'il avait un problème relativement à la déontologie. Comment peut-on légiférer sur la déontologie? Je suis sûr que vous n'êtes pas sans savoir que certaines formations professionnelles ont des codes de déontologie comme les avocats, les notaires et les ingénieurs. Tous les ordres professionnels ont un code de déontologie. Ma question est la suivante: comment, dans ces organisations professionnelles a-t-on réussi à légiférer la déontologie et pourquoi ne serait-on pas capable de le faire au niveau des lobbyistes? Quel est le problème au niveau des lobbyistes?

Mr. Dworkin: I don't think the problem is legislation. I think it is enforcement. I think that is a very difficult thing. It's like legislating taste and telling the consumer what they're going to buy or not buy.

I think we have to have a strong code of ethics. That's what it is. It gets down to a voluntary acceptance, I think, of whatever that code is. If Parliament wants to pass a code of ethics, that's fine. I believe the vast majority of lobbyists would follow it.

But if somebody violates it, how are you going to find out and how are you going to enforce it? That's what I'm getting at. The legal profession has a code of ethics. It's a voluntary thing you follow. You can be disbarred if you break the law, for example, but that's different from violating a code of ethics type of situation.

M. Bellehumeur: Pour ce qui est des avocats—et je ne parlerai pas pour les autres professions—, je peux en parler en connaissance de cause, on n'adhère pas volontairement au code de déontologie. «Si tu veux être membre du Barreau, il faut que tu suives le code de déontologie». On pourrait faire exactement la même chose avec les lobbyistes. Vous voulez faire du lobbying sur la Colline parlementaire, voici un code de déontologie et vous allez le respecter. Je pense qu'on pourrait faire cela.

Cependant, il faudrait peut-être que ce code de déontologie ait force de loi, qu'il soit adopté à titre de règlement. Je voudrais vous entendre là-dessus. Seriez-vous favorable à ce que le code de déontologie soit adopté par la Chambre des communes à titre de règlement, et qu'il ait force de loi comme dans le cas des notaires, des avocats, des médecins, etc?

Mr. Butler: To repeat what I said earlier, I think you should take it one bite at a time. I think it's going to be difficult enough to draft a code and catch what you want to catch in it. I think this process is likely to take a number of years.

[Translation]

Voilà. C'était quelques remarques et commentaires que je voulais formuler à propos de ce projet de loi.

M. Butler: Monsieur Bellehumeur, je pense qu'il s'agit là d'une réponse tout à fait adaptée à la gravité du problème politique auquel s'adresse la loi et sur lequel se penche le sous-comité; je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a dit Mitchell Sharp. Je pense qu'il s'agit là de l'étape logique qui doit suivre dans le règlement de ces questions politiques sérieuses. Je m'attends à ce qu'il y ait bien quelques idées décousues, et, si tel devait être le cas, eh bien, le Parlement sera invité à étudier la chose plus à fond.

Je vous recommande fortement de faire avec ce que vous avez. À présent, je suis prêt à répondre à d'éventuelles questions plus précises.

Mr. Bellehumeur: Yes, definitely. The first stakeholder said that he had a problem with the code of ethics. How can we legislate ethics? No doubt that you're very much aware that professional organizations do have code of ethics, like lawyers, notaries and engineers. Every professional association has a code of ethics. Then my question is: how was it possible, within these professional associations, to legislate ethics and why shouldn't we be able to do the same for lobbyists? Where does the problem lie with lobbyists?

M. Dworkin: Je pense que le problème tient moins à la loi qu'à l'application de la loi. Je crois que c'est quelque chose de très difficile. C'est un peu comme essayer de légiférer en matière de goût et de dire aux consommateurs ce qu'ils doivent acheter ou non.

Je crois que nous devons avoir un solide code de déontologie. Voilà ce qu'il nous faut. C'est fort bien si le Parlement veut adopter un code de déontologie. Je suis sûr que la grande majorité des lobbyistes l'appliqueront.

Mais si quelqu'un l'enfreint comment allez-vous le découvrir et comment vous y prendrez-vous pour faire respecter le code? Et c'est là que je veux en venir. Les juristes s'appuient sur un code de déontologie, mais il est appliqué de façon volontaire. On peut vous rayer du barreau si vous enfreignez la loi, par exemple, mais ce n'est pas la même chose que violer le code de déontologie.

Mr. Bellehumeur: In the case of lawyers—and I don't want to talk about other professions—I can tell you for sure that it's not a matter of choice. "If you want to be a bar member, you have to abide by the code of ethics". We could do exactly the same thing with lobbyists. If you want to lobby on Parliament Hill, here is the code of ethics, and you're going to apply it. I think that this is something which could be done.

However, it might be necessary to give it force of law, to adopt it as a regulation. I would like to know what you think of that. Would you be in favor of the House of Commons adopting the code of ethics as a regulation and giving it force of law as in the case of notaries, lawyers, doctors, etc.?

M. Butler: Pour reprendre ce que je disais plus tôt, je crois que vous devez progresser par étapes successives. Je pense qu'il sera suffisamment difficile d'ébaucher un code et d'y mettre ce que vous voulez y mettre. Cette démarche à elle seule risque de prendre plusieurs années.

[Texte]

I think you should start with a code that is a set of guidelines and then see how you get on. If you still have problems to deal with, come back and have a look at it again.

I'm glad I don't have the task of drafting the code. I can see endless difficulties in getting it right.

[Traduction]

Je pense que vous devriez commencer par un code de déontologie qui énoncerait un ensemble de lignes directrices, et voir ce que cela donnera. S'il vous crée d'autres difficultés, vous n'aurez qu'à le reprendre et à l'examiner de nouveau.

D'ailleurs, je me réjouis de ne pas avoir à le rédiger. J'imagine les difficultés infinies que cela va représenter pour parvenir à quelque chose de bien.

● 0950

Mr. Dworkin: I basically concur. I have no problem with Parliament putting forward a code of ethics. Again, I believe in a voluntary approach as much as possible, give it time to work out. I have seen these things work in the past, but again, at the enforcement level where I see there could be problems, you could have endless codes.

As a lobbyist in the group I represent, we have no problem. Whatever the codes are going to be, we believe you must deal on an ethical basis with government because there is a lot of public trust. I can assure you that our clients would be the biggest single losers if they violated any kind of good conduct in dealing with any government agency or body.

M. Bellehumeur: Je voudrais que les témoins le sachent. Ce ne sont peut-être pas les témoins qui viennent témoigner devant notre Comité qui sont le problème, mais ceux qui ne viennent pas. Je suis sûr que tous ceux qui sont venus témoigner sont prêts à collaborer avec toute loi, quelle qu'elle soit, et ils sont pour la transparence également. Cependant, il y a beaucoup de personnes sur la Colline parlementaire qui font du lobbying et qui ne sont pas venues témoigner. Ce sont peut-être ces personnes—là qu'on peut toucher par le projet de loi C-43.

Compte tenu des dispositions du projet de loi C-43, supposons la situation suivante: Le conseiller à l'éthique décide de faire enquête sur un ministre, un député ou un haut fonctionnaire. Il mène son enquête en secret conformément à l'article 10(4) de la loi, rédige un rapport et le soumet au Premier ministre conformément à la loi. Son rapport détermine qu'il y a vraiment eu atteinte au code de déontologie, que lui-même a rédigé suite à des consultations auprès des lobbyistes, et recommande au Premier ministre: «voici, il faudrait que vous imposiez une sanction» au ministre, au député ou à toute autre personne ayant contrevenu au code de déontologie. Le Premier ministre décide—comme la loi le lui permet—d'étouffer l'affaire et de ne rien faire, de laisser aller les choses. Il décide même de banaliser la problématique en disant: «Eh bien, écoutez, il y en a d'autres qui l'ont fait», etc.

Trouvez-vous que la finalité de C-43—et tout ce que je vous ai dit est légal en vertu de la loi actuelle—, qui est d'obtenir la transparence afin que la perception que le public peut avoir des choses qui se passent sur la Colline parlementaire soit meilleure, est atteinte? Croyez-vous qu'on est sur la bonne voie avec ce processus, compte tenu de l'hypothèse que je viens de vous donner si, demain matin, on adoptait le projet de loi C-43 tel quel?

M. Dworkin: Je suis essentiellement d'accord avec ce qui vient d'être dit. Je n'ai rien contre le fait que le Parlement propose un code de déontologie. Encore une fois, je crois qu'il faut, autant que faire se peut, favoriser l'approche volontaire et se donner le temps pour que les choses fonctionnent. Dans le passé, j'ai pu constater que ce genre de chose pouvait fonctionner, mais, encore une fois, c'est à l'étape de l'application que j'entrevois des difficultés, parce que vous pourriez vous retrouver avec une ribambelle de codes.

En tant que lobbyiste, et pour le groupe que je représente, je n'ai rien contre votre entreprise. Peu importe à quoi ressemblera le code, nous estimons que vous devez effectivement aborder la chose sous l'angle de la déontologie parce qu'on a affaire à une question de confiance du grand public. Je puis vous garantir que ce sont nos clients qui auraient le plus à perdre s'ils devaient aller à l'encontre d'un quelconque code de bonne conduite dans leurs relations avec les agences ou les organismes gouvernementaux.

Mr. Bellehumeur: I want the witnesses to be aware of that. It is possible that it is not the ones who come and witness before our committee who are the problem, but the ones who do not come. I have no doubt that all the ones who came to bring their testimony are ready to abide by any law, whatever it is, and that they're in favor of transparency. However, there are a lot of people on Parliament Hill who practice lobbying and who did not appear before us. Maybe these people are the ones who could be dealt with through Bill C-43.

Let us assume the following situation based on the provisions of Bill C-43: The ethics counsellor decides to inquire about a minister, an MP or an official. He conducts his inquiry secretly, according to section 10(4) of the law, writes a report and submits it to the Prime Minister as specified in the law. His report establishes that there indeed was a breach to the very same code of ethics he wrote himself in consultation with lobbyists, and recommends the following to the Prime Minister: "You should impose a disciplinary sanction" to the minister, MP or whoever else has infringed on the code of ethics. Then the Prime Minister decides—as the law allows him to—to smother it, do nothing and let things go as they are. He even decides to banalize the problem by saying: "Well, listen, others have done it before", etc.

Do you think that by so doing the purpose of Bill C-43 is fulfilled—and all I told you is legal according to the present law—which is to foster transparency so that the Canadian public has a better perception of what is going on on Parliament Hill? Based on the hypothetical situation I just described to you, do you think that we would be on the right track if, tomorrow morning, we would adopt Bill C-43 as it is?

[Text]

Mr. Butler: You are asking what is essentially a very political question. The legislation is successful if it meets the requirements of Canadians, if Canadians are satisfied that the right things are happening.

To go earlier into your question, there is a lot of discipline involved in keeping a good name and treating people properly. If you are going to be a successful lobbyist you have to be trusted, in the world in which I live, I don't meet any of the lobbyists who, as you say, are the ones who have not appeared. I don't know anything about how you go in to see a minister and the types of things that are alleged to happen.

In the world in which I live and work it is very important for people to trust you. You have to go to great lengths to comfort people, to be proper, to be careful and to understand their concerns. That is the world in which I live. For me, the code is something that is needed politically because there is a perceived political problem that is probably a very real political problem, and as I said earlier, I think the legislation is going about it in the right way.

Mr. Dworkin: If a code would actually abate any kind of misdoings in dealing with government, I am all for it. What I am curious to know, and it is sort of a rhetorical question, is about the powers of the Prime Minister or anybody else to deal with a misuse of one's office. How would this code change what is already taking place?

Again, I think it gets back to questions about enforcement in that type of situation. I am not sure the code would do it.

• 0955

On a perceptual basis a code might be a very good thing in terms of saying this is the way we're dealing with Ottawa. People are going to believe everybody is abiding by the code and so on. That's a different question altogether.

The Chairman: Mr. Epp, I'm going to let you go next.

Mr. Epp (Elk Island): I probably won't use all my time. If Mr. Mills will permit me, I'll give him some time.

The Chairman: I'm being criticized for favouring the opposition.

Mr. Epp: That occurred to me too, but I wasn't going to say anything.

I have a couple of questions.

First of all, Mr. Dworkin, are you a tier I or II?

Mr. Dworkin: I'm probably involved with both, but really a tier II.

Mr. Epp: One of the questions we have had, and that you did not address, was this whole question of registration. You indicated something about not having any problems with people knowing who your clients are. But do you feel, as do some of our other witnesses, that the amount of reporting that's required is onerous?

[Translation]

M. Butler: Eh bien, c'est une question hautement politique que vous me posez là. La loi donne les résultats escomptés si elle répond aux exigences des Canadiens, si les Canadiens sont convaincus que ce qui est fait est bien.

Pour en revenir au début de votre question, il faut faire preuve d'une grande discipline pour pouvoir garder son nom intact et traiter les gens correctement. Dans le monde dans lequel je vis, si l'on veut réussir en lobbying, il faut que les gens aient confiance en vous. Moi, je ne croise pas le genre de lobbyists qui, comme vous le disiez, ne viennent pas témoigner. Je ne sais rien de la façon dont on peut rencontrer un ministre et commettre le genre de choses que vous prétendez s'être produites.

Dans le monde dans lequel j'évolue et travaille, il est très important que les gens vous fassent confiance. On fait beaucoup d'efforts pour mettre les gens à l'aise, pour faire les choses correctement, pour se montrer prudent et comprendre leurs préoccupations. C'est cela le monde dans lequel j'évolue. À mes yeux, le code de déontologie est nécessaire sur le plan politique parce qu'il existe un problème politique perçu, qui est sans doute très réel, et, comme je le disais plus tôt, je crois que la loi est un pas dans la bonne direction.

M. Dworkin: Si ce code devait permettre de mettre un terme à tout écart de conduite dans les transactions avec le gouvernement, alors je suis tout à fait en faveur. Par contre, ce que j'aimerais savoir, et c'est une question plutôt pour la forme, c'est de quel genre de pouvoir le premier ministre, ou qui que ce soit d'autre, peut disposer pour intervenir au cas où quelqu'un abuserait de ses fonctions. En quoi ce code modifierait-il ce qui existe déjà?

Encore une fois, je pense que cela nous ramène à la question de l'application du code dans ce genre de situation. Je ne suis pas certain que le code soit une réponse.

Sur le plan de la perception, un code serait sans doute une excellente chose dans la mesure où l'on y stipulerait la façon de traiter avec Ottawa. Les gens vont penser que tout le monde respecte le code, etc. C'est une question tout à fait différente.

Le président: Monsieur Epp, c'est à vous maintenant.

M. Epp (Elk Island): Je ne me servirai sans doute pas de tout mon temps. Si M. Mills le veut bien, je lui donnerai un peu de temps.

Le président: On me reproche de donner la préférence à l'opposition.

M. Epp: J'y ai pensé aussi, mais je n'allais rien dire.

J'ai deux ou trois questions à vous poser.

Premièrement, monsieur Dworkin, appartenez-vous à la première ou à la deuxième catégorie?

M. Dworkin: Sans doute aux deux, mais plutôt à la deuxième catégorie.

M. Epp: Parmi les questions que nous avons posées, il y en a une que vous n'avez pas abordée, celle de l'enregistrement. Vous avez dit que vous n'avez pas d'objection à ce que l'on sache qui sont vos clients. Mais pensez-vous, comme d'autres témoins, que le travail de préparation des rapports représente une lourde charge?

[Texte]

Mr. Dworkin: If you take what I have to do on a regular basis, I would be doing nothing but 24 hours a day filling in reports and sending them. We deal with a wide variety of departments and a wide variety of government, not only here but also in the United States and now in Mexico.

I think somebody suggested some type of checklist system. If one required more information I think certainly in the departments with which we'd be involved that information would be forthcoming. But it would be just an onerous task. It would be extremely expensive.

Mr. Epp: I'd like to ask Mr. Butler the same question.

Mr. Butler: I'm in a different situation. I don't have that many clients. I largely work on my own. I don't find it a complex task.

Mr. Epp: That was the only thing I wanted to ask. I'm going to give Mr. Mills some time here.

Mr. Mills (Broadview—Greenwood): Thank you, Mr. Epp.

Mr. Dworkin, I was interested in that section of your opening remarks where you talked about the complexity of the packaging industry and the fact that we have 10 different standards across the country.

I voted against the Meech Lake accord when it was put before Parliament during the last government's period. One of the reasons I opposed the Meech Lake accord was this whole thrust of decentralizing. In my mind, this was creating all kinds of inefficiencies. National standards, national programs, the very things you were talking about in your remarks, were going to be exacerbated.

During that period, did you as a lobbyist put your views forward and get involved in that public policy debate on behalf of your industry?

Mr. Dworkin: We submitted some information to the Canadian Manufacturers' Association at that point in time. We had decided that all of us weren't going to come down to Ottawa to put our views forward. We worked with the CMA. Our concern was very much the same. Our concern was that we were going to create 10 separate countries, basically. As a manufacturer that would be terribly onerous on our ability to compete.

I fully appreciate your own particular views. I do share them. I've always believed in a very strong central government, similar to what they have in the United States. When it comes to trade between the states, for example, there is not the same kind of trade barriers as we find in Canada. It's sometimes easier for me to export to the United States than it is to ship a package to P.E.I., for example.

Mr. Mills: But you see, Mr. Dworkin, I asked this question because the Canadian Manufacturers' Association supported the Meech Lake accord. It was confusing. There were sectors such as your own... and you are a big sector in our economy, a powerful sector in terms of job creation. I guess sometimes my frustration with sectors such as yours, when a particular moment of opportunity comes along like that, is that your skill as a communicator and your force as a contributor to the whole economy probably would have been a welcome voice for those of us who shared your views.

[Traduction]

M. Dworkin: Si l'on réfléchit à ce que je dois faire régulièrement, je passerais 24 heures par jour à préparer des rapports et à les envoyer. Nous traitons avec toutes sortes de ministères et différents gouvernements non seulement ici, mais aussi aux États-Unis, et maintenant au Mexique.

Je crois que quelqu'un a proposé un système avec un genre de liste de vérification. S'il fallait un complément d'information, je suis sûr qu'il n'y aurait aucun problème à le fournir dans les ministères avec lesquels nous pourrions travailler. Mais la tâche serait très lourde. Ce serait très onéreux.

M. Epp: Je voudrais poser la même question à M. Butler.

M. Butler: Je suis dans une situation différente. Je n'ai pas beaucoup de clients. Je travaille surtout seul. Pour moi, ce n'est pas une tâche très complexe.

M. Epp: C'est tout ce que je voulais savoir. Je vais donner un peu de temps à M. Mills.

M. Mills (Broadview—Greenwood): Merci, monsieur Epp.

Monsieur Dworkin, j'ai été intéressé par ce que vous avez dit dans vos remarques d'introduction à propos de la complexité de l'industrie de l'emballage et du fait que nous avons dix normes différentes au Canada.

J'ai voté contre l'accord du lac Meech lorsqu'il a été soumis au Parlement à l'époque du gouvernement précédent. Si je me suis opposé à cet accord, c'est entre autres raisons à cause de cette tendance à la décentralisation. Dans mon esprit, cela allait entraîner toutes sortes de problèmes d'efficacité. Les normes nationales, les programmes nationaux, tout ce que vous avez mentionné dans vos remarques, tous ces problèmes allaient être exacerbés.

Pendant cette période, est-ce que vous avez donné votre avis en tant que lobbyiste, et est-ce que vous avez participé aux débats de politique publique au nom de votre secteur d'activité?

M. Dworkin: Nous avons donné des renseignements à l'Association des manufacturiers canadiens à ce moment-là. Nous avions décidé que nous n'allions pas tous aller à Ottawa donner notre avis. Nous travaillions avec la l'AMC. Nos préoccupations étaient très semblables. Nous craignons surtout de créer dix pays différents, en quelque sorte. Pour un manufacturier, ce serait très difficile de rester compétitif dans ces conditions.

Je comprends parfaitement votre point de vue et je le partage. J'ai toujours cru à un gouvernement central très fort, semblable à ce qu'il y a aux États-Unis. Il n'y a pas par exemple entre les États le même genre de barrières commerciales qu'entre les provinces au Canada. J'ai parfois moins de difficulté à exporter aux États-Unis qu'à envoyer un paquet à l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple.

M. Mills: Mais j'ai posé cette question parce que l'Association des manufacturiers canadiens a appuyé l'accord du lac Meech. Ce n'était pas très clair. Certains secteurs comme le vôtre... et vous représentez un secteur important de l'économie, un secteur puissant sur le plan de la création d'emplois. J'ai regretté parfois qu'un secteur comme le vôtre n'intervienne pas à des occasions particulières comme celle-là, parce que vos talents de communicateur et la force que vous donne votre rôle dans l'ensemble de l'économie auraient été un atout très précieux pour tous ceux qui partageaient votre point de vue.

[Text]

[Translation]

• 1000

Mr. Dworkin: During Meech Lake, my work with the association had just started. That's why, prior to my getting there, they had already handed the reins over to the CMA.

Unfortunately I also think the CMA support was more of a political nature than something established on an economic basis.

Mr. Mills: Okay. It's no problem. I just wanted to understand. It seems to me sometimes, when advocates for your industry come in about a specific regulation and you work so hard and effectively, then when a macro opportunity comes along, these associations run to the hills.

Mr. Dworkin: I think you're going to see a change in the associations, particularly because of NAFTA. We are now involved in the macro industries.

Mr. Mills: Great. That's encouraging.

Thanks, Mr. Chairman.

Mr. Epp: I would like to pursue your reference to the registration and the information out there. Do either of you have any problems disclosing the details of who you are working for, who you are working with and what you are working on? Is there any problem with that? In other words, is there client confidentiality?

Mr. Dworkin: Generally speaking, I don't have a problem in that respect. As I said before, whether it's working with the Ministry of Environment or with External Affairs, usually we're very open about it. We tell people why we are there.

In fact, as I've said before, I frequently have gone to the media first to tell them why we are going to Ottawa and what the issue is before us.

The only time you may want to uphold that confidentiality may have to do with trade, trade secrets and so on. I think one has to be careful about those particular situations.

Generally speaking, I don't have a problem with the concept as long as the reporting function is kept to a minimum. You can go crazy with red tape dealing with Ottawa. I don't know if you've had the experience, but I know many of my clients have and they've spent millions of dollars just filling in forms on a daily basis from the federal government, from the provincial government, the municipalities; it's endless.

In terms of why we're there, that we're looking to improve a regulation or oppose a regulation, I don't have a problem at all in dealing with those kinds of issues on a public basis.

Mr. Epp: I'd also like to know what your whole feeling is about the bill. Basically we're here to discuss the changes to the registration procedures and policies, in terms of trying to increase the public trust.

You probably have some ideas on why that public trust was eroded. Primarily I think it's because of the fact that the public has the impression there are some individuals and some businesses who through lobbyists—sometimes there are lobby

M. Dworkin: À l'époque du lac Meech, je commençais à peine à travailler pour l'association. C'est pourquoi, avant mon arrivée, on avait déjà donné les rênes à l'AMC.

Malheureusement, je crois aussi que l'appui de l'AMC était plutôt de nature politique et ne répondait pas à des facteurs économiques.

M. Mills: D'accord. Pas de problème. Je voulais seulement comprendre. Des représentants de votre industrie interviennent parfois au sujet d'un règlement en particulier, et vous êtes alors très actifs et très efficaces, mais lorsqu'une occasion d'importance se présente, j'ai l'impression que toutes ces associations disparaissent dans la nature.

M. Dworkin: Vous allez remarquer un changement dans les associations, surtout à cause de l'ALENA. Nous sommes maintenant plus proches des macro-industries.

M. Mills: Bien. C'est encourageant.

Merci, monsieur le président.

M. Epp: Je voudrais revenir sur la question de l'enregistrement et des renseignements existants. Est-ce que vous avez des objections à divulguer les détails concernant les personnes avec qui ou pour qui vous travaillez et les questions auxquelles vous travaillez? Est-ce un problème? Autrement dit, y a-t-il une confidentialité pour vos clients?

M. Dworkin: D'une façon générale, cela ne me pose pas de problème. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous sommes généralement très ouverts sur nos activités, que nous travaillions avec le ministère de l'Environnement ou celui des Affaires étrangères. Nous disons pour quelle raison nous sommes là.

En fait, je suis souvent allé expliquer d'abord aux médias pourquoi nous allions à Ottawa et quelle était la question à l'ordre du jour.

Le seul moment où l'on pourrait vouloir préserver cette confidentialité, c'est quand il s'agit de commerce, de secrets commerciaux, etc. Il faut être prudent dans ces situations-là.

Dans l'ensemble, je n'ai pas d'objection à cette idée, du moment que le travail de préparation de la déclaration n'est pas excessif. On devient fou avec la paperasserie à remplir quand on traite avec Ottawa. Je ne sais pas si vous en avez fait l'expérience, mais je sais que beaucoup de mes clients se sont trouvés dans cette situation et ont dépensé des millions de dollars pour remplir des formulaires quotidiennement pour le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, les municipalités; ça ne finit jamais.

Pour ce qui est des raisons pour lesquelles nous sommes là, pour améliorer une réglementation ou nous y opposer, selon le cas, je n'ai aucune objection à ce que tout cela se fasse publiquement.

M. Epp: J'aimerais aussi savoir ce que vous pensez dans l'ensemble du projet de loi. Nous devons discuter les changements concernant les procédures et les politiques d'enregistrement de façon à donner davantage confiance au public.

Vous avez sans doute des idées sur les raisons pour lesquelles cette confiance publique a été affectée. Je crois que c'est surtout parce que le public a l'impression que des particuliers et des entreprises réussissent grâce aux lobbyistes—il

[Texte]

groups that are themselves funded by the government—have an inside track to the decision-making loop of government that the other people just don't have. We feel that perhaps the role of the MP should be increased and the role of the lobbyist should be decreased.

I'm trying to balance this off in my thinking. What would happen if we just said lobbyists can do whatever they want, and as you say, let the people speak via elections and the lobbyists get their business via their reputations? What would you think of that? Perhaps we should just not have all of these onerous registration requirements and so on.

Mr. Butler: The act, as it now is, and the amendments now proposed, are there because of a perceived political problem.

Mr. Epp: Do you think they are real problems?

Mr. Butler: I don't know enough, about the types of things that have been alleged to happen, to be able to say whether they are real problems.

When I was an official my experience was that lobbyists and clients coming in to see a minister took up a very large amount of time, from time to time. This was precious time for the minister and they were largely futile, because they hadn't done what you have to do in order to be successful in convincing the government, which is to deal with officials, sort out the real issues for the government and sort things out before you go to the minister. In my experience, ministers and senior officials are very well able to manage these issues.

As I have said several times, I see the legislation and the amendment to the legislation as a proper political response to a proper political problem. Whether there's substance behind it I'm not in a position to say.

[Traduction]

y a parfois des groupes de lobbyistes financés par le gouvernement—à avoir une position privilégiée par rapport à d'autres dans les circuits de décision du gouvernement. Nous nous demandons s'il ne faudrait pas augmenter le rôle des députés et diminuer celui des lobbyistes.

J'essaie d'équilibrer tout cela dans mon esprit. Que se passerait-il si nous disions simplement que les lobbyistes peuvent faire ce que bon leur semble et que, comme vous le dites, le public va s'exprimer par les élections tandis que les lobbyistes trouveront leurs clients grâce à leur réputation? Qu'en pensez-vous? C'est peut-être une erreur de mettre en place un système d'enregistrement aussi lourd, etc.

M. Butler: La loi actuelle et les modifications proposées sont là parce qu'il semble y avoir un problème politique.

M. Epp: Pensez-vous qu'il y ait de vrais problèmes?

M. Butler: Je ne connais pas suffisamment la situation et les choses qui sont censées s'être produites pour être en mesure de dire s'il y a de vrais problèmes.

Lorsque j'étais fonctionnaire, j'ai constaté que les lobbyistes et les clients venant voir des ministres exigeaient parfois beaucoup de temps. C'était un temps précieux pour le ministre, et c'était souvent tout à fait inutile, parce que ces personnes n'avaient pas fait ce qu'il faut faire pour réussir à convaincre le gouvernement, c'est-à-dire traiter avec les fonctionnaires, régler les vrais problèmes pour le gouvernement et tirer les choses au clair avant d'aller voir le ministre. D'après mon expérience, les ministres et les hauts fonctionnaires sont tout à fait capables de gérer ces questions.

Comme je l'ai répété à plusieurs reprises, la loi et les modifications constituent une réponse politique adéquate à un véritable problème politique. Je ne suis pas en mesure de dire si c'est fondé ou pas.

• 1005

Mr. Epp: But it could be characterized as a smoke and mirrors game. That's the impression I have, with all due respect.

Mr. Butler: Well, I'm not a political advisor and I'm not in the political net. That's a matter for yourselves to determine.

Mr. Epp: I'm not either. I'm a new politician. I've never been involved this way.

The Chairman: Mr. Epp, can I jump in here and ask something of the witness, specifically Mr. Butler.

As a former civil servant, how would you react to the suggestion that has been made through our committee by various witnesses, some of the participants, and some of our colleagues, about keeping a log as a public service?

For example, Ken Epp called today regarding the St. Lawrence Seaway contract. The thrust of this act is on the lobbyists, but what about adding an equal balance to the civil servants themselves? How would you respond to that and how do you feel that would work?

Mr. Butler: The idea of a log is a rather curious one. I feel very strongly, having been in the public service for a long time, that public servants in the decision-making process should keep complete written records, including minuting the reasons

M. Epp: Mais tout cela pourrait n'être qu'illusion. C'est l'impression que j'ai, sauf votre respect.

M. Butler: Je ne suis pas conseiller politique et je ne fais pas partie du réseau politique. C'est à vous de juger.

M. Epp: Moi non plus. Je suis un nouveau politicien. Je n'ai jamais été partie prenante dans tout cela.

Le président: Monsieur Epp, puis-je intervenir pour poser une question au témoin, à M. Butler, plus précisément?

Vous qui avez été fonctionnaire, comment réagiriez-vous à la suggestion qui a été présentée au comité par plusieurs témoins, certains des participants et certains de nos collègues, à propos de la tenue d'un registre dans la fonction publique?

Par exemple, Ken Epp a appelé aujourd'hui à propos du contrat de la voie maritime du Saint-Laurent. Ce projet de loi porte essentiellement sur les lobbyistes, mais ne pourrait-on en faire autant pour les fonctionnaires eux-mêmes? Comment réagiriez-vous à cela, et comment le système pourrait-il fonctionner?

M. Butler: L'idée d'un registre est un peu curieuse. J'ai travaillé longtemps dans la fonction publique, et je suis tout à fait convaincu que les fonctionnaires responsables des décisions devraient conserver des dossiers écrits complets, comprenant des

[Text]

decisions are taken. It should be at all times possible for the minister to call for the file and to be able to see how everything was done. That file should include proper memoranda on meetings and a proper train of all the events that lead up to taking decisions.

Unfortunately over the last 20 years the secretaries and filing clerks we had when I joined the government have largely been released and the written record within the government is not really what it ought to be. Obviously the access to information legislation has caused public servants to keep even less information.

There's a problem there, but it's a problem of accountability within government and ministerial accountability to the House. The public service doesn't keep the records they used to. I think the Department of Justice is one department that still keeps excellent records and so does the Department of External Affairs.

The Chairman: So could I take it as a qualified yes that you from your vantage point would see it as more positive if, for example, we were to introduce some responsibility in this legislation for the public office holder and the public official or for the public official as opposed to the office holder?

For example, in my office I keep telephone logs. It's no big deal; it's just a double message system of every person who telephones our office. Obviously we have a chronicle of every letter that's written. Not only is it filed according to subject but it's also filed according to time.

Mr. Butler: I don't think the public service is capable of maintaining that much information in an accessible way. I think there's an issue there—I'm not sure it's a problem—and I think that's a matter for the government to sort out. I think Treasury Board guidelines and the views of the clerk of the Privy Council ought to be expressed on the matter. It should be taken off this table and left for the government to sort out.

The Chairman: Mr. Dworkin, did you want to add anything to that?

Mr. Dworkin: I'd like to just go back to one question. I think there's certainly a role for either members or government, perhaps on a greater level. One of the biggest problems we have, however, is that frequently either civil servants or elected officials may in fact be involved in an issue to pass something or contemplate passing something without looking at the economic consequences of the issue at hand.

Something very slight—and I'll address it as a real issue—is that the Minister of Environment, Sheila Copps, recently said she wants to put an additional 2¢ levy on gasoline. The fourth-highest cost a manufacturer has is transportation, and I can tell you the difference between the prices of gasoline in Canada and the United States is quite substantial. If the Canadian dollar goes up to about 87¢, we're going to be back into a situation where that is going to have an impact on our competitive position. We've already started working on those numbers.

[Translation]

détails sur les motifs des décisions. Le ministre devrait toujours pouvoir demander le dossier afin de voir exactement comment les choses se sont passées. Ce dossier devrait comprendre des notes suffisantes sur les réunions et sur tous les événements qui ont précédé les décisions.

Malheureusement, au cours des 20 dernières années, les secrétaires et les commis au classement que nous avions lorsque je suis entré au gouvernement ont pour la plupart été licenciés, et les dossiers du gouvernement ne sont vraiment pas ce qu'ils devraient être. La Loi sur l'accès à l'information a amené les fonctionnaires à conserver encore moins d'information.

Il y a donc un problème, mais c'est un problème d'imputabilité au sein du gouvernement et de responsabilité des ministères devant la Chambre. La fonction publique n'a plus les dossiers qu'elle avait. Je crois que seul le ministère de la Justice conserve d'excellents dossiers, de même que le ministère des Affaires étrangères.

Le président: Puis-je donc considérer que votre réponse est oui, que, de votre point de vue, ce serait préférable de donner, par exemple, une part de responsabilité dans cette loi aux titulaires de charges publiques et aux fonctionnaires ou aux fonctionnaires plutôt qu'aux titulaires de charges publiques?

Par exemple, dans mon bureau, j'ai un registre téléphonique. Ce n'est pas grand-chose; c'est simplement un double système de messages pour chaque personne appelant notre bureau. Naturellement, nous conservons toutes les lettres qui sont écrites. Elles sont classées non seulement par sujet, mais aussi par ordre chronologique.

M. Butler: Je ne crois pas que la fonction publique soit en mesure de conserver autant d'information sous une forme accessible. Je crois qu'il y a une question là—je ne suis pas sûr que ce soit un problème—et, d'après moi, c'est au gouvernement de prendre une décision. Il faudrait avoir à ce sujet les lignes directrices du Conseil du Trésor et l'avis du Conseil privé. Ce ne devrait plus être sur cette table, mais confié au gouvernement pour qu'une décision soit prise.

Le président: Monsieur Dworkin, aviez-vous quelque chose à ajouter?

M. Dworkin: Je voudrais revenir sur une question. Je crois que les députés ou le gouvernement ont certainement un rôle à jouer, peut-être de façon plus large. Cependant, l'un des principaux problèmes, c'est qu'assez fréquemment les fonctionnaires ou les élus peuvent adopter ou envisager d'adopter quelque chose sans tenir compte des conséquences économiques qui s'ensuivent.

À ce propos—et je vois cela comme une vraie question—la ministre de l'Environnement, Sheila Copps, a déclaré récemment qu'elle voulait percevoir une taxe supplémentaire de 2c. sur l'essence. Par ordre d'importance, le transport vient au quatrième rang des coûts pour les manufacturiers, et je peux vous dire que la différence entre les prix de l'essence au Canada et aux États-Unis est assez considérable. Si le dollar canadien monte à 87c., nous allons nous retrouver dans une situation où cela aura des conséquences pour notre compétitivité. Nous avons déjà commencé à étudier ces chiffres.

[Texte]

[Traduction]

• 1010

The other thing that bothers me about it is that it could be one of those incentives for more cross-border shopping. Those are the types of things about which we say somebody will come out and so we really have to respond very quickly. The question is, who do you respond to?

My immediate instinct is to call the minister's office and say, hold it a second, I understand what you're trying to do in terms of the environment but please understand what we're trying to do here and let's work this situation out. I think there's a role both ways here.

Mr. Epp: Mr. Chairman, with all due respect, in six minutes we have a vote.

The Chairman: No, that's not quite right, but it's close. We have a few more minutes. The House opened and then it has a 15-minute bell.

I apologize to our witnesses. I guess it illustrates the unpredictability of Parliament when people get together to try to vote on an issue.

On behalf of our committee, whoever is left, I would very much like to thank you both for your presentations and for participating in today's hearing.

Mr. Butler, we'll take note of the fact that you are available should we find another slot to bring in as an extra co-panellist, because I very much think you may have a contribution to make from your public service background on issues the ethics counsellor deals with.

Mr. Dworkin, thank you for being with us. We appreciate you making the effort to be here. One of the issues that has been coming up on a regular basis is the disclosure issue, the information disclosure, and since you are both tier I and tier II you are caught either way.

Gentlemen, we are adjourned until the call of the chair.

Cela me préoccupe aussi parce que ce pourrait être encore une incitation à aller faire ses courses de l'autre côté de la frontière. C'est le genre de choses qui peuvent se produire, et nous devons pouvoir réagir très rapidement. La question est de savoir à qui il faut s'adresser.

Instinctivement, ma première réaction serait de téléphoner au bureau du ministre en disant: «Attendez un instant; je comprends ce que vous voulez faire pour l'environnement, mais pensez à ce que nous essayons de faire de notre côté, et essayons de trouver une solution.» Je crois que cela marche dans les deux sens.

M. Epp: Monsieur le président, sauf votre respect, dans six minutes nous avons un vote.

Le président: Non, ce n'est pas tout à fait exact, mais presque. Nous avons encore quelques minutes. La Chambre a commencé, et il y a ensuite la sonnerie pendant 15 minutes.

Je demande à nos témoins de nous excuser. Cela montre combien le Parlement est imprévisible lorsqu'il faut se réunir pour voter sur une question.

Au nom du comité, tout au moins de ceux qui restent, je tiens à vous remercier vivement de vos exposés et d'avoir participé à la réunion d'aujourd'hui.

Monsieur Butler, nous prenons note du fait que vous seriez disponible si nous pouvions vous faire venir à un autre moment comme membre d'un groupe, parce que je crois que vous avez une contribution importante à apporter, étant donné votre expérience de la fonction publique et des questions traitées par le conseiller en éthique.

Monsieur Dworkin, merci d'être venu. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir fait l'effort de venir. La question de la divulgation de l'information a été soulevée à plusieurs reprises, et, comme vous appartenez à la fois à la première et à la deuxième catégories, cela vous touche dans tous les cas.

Messieurs, la séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Dworkin Communications Inc.:

Lawrence Dworkin, President.

From Michael Butler & Associates Inc.:

Michael E. Butler.

TÉMOINS

De Communication Dworkin Inc.:

Lawrence Dworkin, président.

De Michael Butler & Associates Inc.:

Michael E. Butler.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC67
-I59

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 17

Fascicule n° 17

Tuesday, November 15, 1994

Le mardi 15 novembre 1994

Chairman: Paul Zed

Président: Paul Zed

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le*

**Bill C-43, An Act to amend
the Lobbyists Registration Act
and to make related
amendments to other Acts**

**Projet de loi C-43,
Loi modifiant la Loi sur
l'enregistrement des lobbyistes
et d'autres lois en conséquence**

of the Standing Committee on Industry

du Comité permanent de l'industrie

RESPECTING:

CONCERNANT:

Order of Reference

Ordre de renvoi

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)



SUB-COMMITTEE ON BILL C-43 OF THE STANDING
COMMITTEE ON INDUSTRY

Chairman: Paul Zed

Members

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri—(6)

(Quorum 4)

Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-43 DU COMITÉ
PERMANENT DE L'INDUSTRIE

Président: Paul Zed

Membres

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri—(6)

(Quorum 4)

Le greffier du Sous-comité

Robert Normand

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada, Ottawa,
Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa,
Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 15, 1994

(18)

[Text]

The Sub-committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met at 3:37 o'clock p.m. this day, in Room 371, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Committee present: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Dennis Mills, Paul Zed.

Acting Members present: Bob Wood for Alex Shepherd and John Bryden for Tony Valeri.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn, Research Officer.

Witnesses: From Robert Epstein & Associates Inc.: Robert Epstein, President. Brian Craik. *From E.E. Hobbs & Associates Ltd.:* Deborah Challis, President; Don Goodwin, Director. *From G.J. Robert Boyle:* G.J. Robert Boyle. *From Borden & Elliott:* John Hylton.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994 (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

Robert Epstein and Don Goodwin, in turn, made opening statements and with the other witness, answered questions.

At 4:33 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:40 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Robert Boyle and John Hylton, in turn made opening statements and answered questions.

At 5:30 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 15 NOVEMBRE 1994

(18)

[Traduction]

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie chargé d'étudier le projet de loi C-43, se réunit à 15 h 37, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Dennis Mills et Paul Zed.

Membres suppléants présents: Bob Wood remplace Alex Shepherd; John Bryden remplace Tony Valeri.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn, attaché de recherche.

Témoins: De Robert Epstein & Associates Inc.: Robert Epstein, président. Brian Craik. *De E.E. Hobbs & Associates Ltd.:* Deborah Challis, président; Don Goodwin, directeur. *De G.J. Robert Boyle:* G.J. Robert Boyle. *De Borden & Elliott:* John Hylton.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994 (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1*).

Robert Epstein et Don Goodwin font chacun un exposé puis, avec l'autre témoin, répondent aux questions.

À 16 h 33, la séance est suspendue.

À 16 h 40, la séance reprend.

Robert Boyle et John Hylton, font tour à tour un exposé et répondent aux questions.

À 17 h 30, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Sous-comité

Robert Normand

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, November 15, 1994

The Chairman: Order.

Good afternoon and welcome to the subcommittee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry. We are continuing a discussion of an act to amend the Lobbyists Registration Act.

This afternoon I'm pleased to welcome to the committee, from Robert Epstein & Associates Inc., Mr. Robert Epstein, president, and from E.E. Hobbs & Associates Ltd., Deborah Challis and Don Goodwin. Is that about right? Have I missed someone?

Mr. Robert Epstein (President, Robert Epstein & Associates Inc.): Brian Craik.

The Chairman: Brian Craik, and he's with. . .

Mr. Brian Craik (Director of Federal Relations, Grand Council of the Crees of Quebec): I'm sometimes associated with Robert Epstein & Associates.

The Chairman: Okay. I believe the clerk has explained to you that we'd be pleased to receive about a ten-minute presentation and then open it to questions. So a presenter from each of your groups would be fine. Who is going to go first? Have you worked that out? Fire away.

Mr. Don Goodwin (Director, E.E. Hobbs & Associates Ltd.): Thank you, Mr. Chairman.

This is an opening statement on behalf of E.E. Hobbs & Associates, a little background on the company, our interests, what we have done in terms of complying with the existing law and a few comments. We'd be very pleased to participate in a discussion afterwards.

E.E. Hobbs & Associates is a privately owned, federally incorporated company, which has been in business since 1984. The company has offices in Ottawa and Winnipeg, and specializes in the provision of consulting services to Indian people, particularly the first nations governments themselves. Our native contracts amount to about 85% of the work undertaken by the firm.

The most significant portion of the services we provide to first nations relates to the provision of senior support to resolve long-outstanding claims, which typically address land and compensation issues—issues related to hydro, resource and industrial development, and with regard to historical treaty land claims. Some examples of other work we undertake for Indian clients include program evaluation—programs that they themselves operate—design in the field of Indian education, support to first nations and regional Indian organizations pursuing self-government initiatives and economic development projects.

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 15 novembre 1994

• 1537

Le président: La séance est ouverte.

Bonjour. Soyez les bienvenus au sous-comité du Comité permanent de l'industrie sur le projet de loi C-43. Nous poursuivons l'examen de la loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Je suis heureux de souhaiter la bienvenue à M. Robert Epstein, du cabinet Robert Epstein & Associates Inc. ainsi qu'à Deborah Challis et Don Goodwin, du cabinet E.E. Hobbs & Associates Ltd. Est-ce bien cela? Ai-je oublié quelqu'un?

M. Robert Epstein (président, Robert Epstein & Associates Inc.): Brian Craik.

Le président: Brian Craik, et il est du. . .

M. Brian Craik (directeur des relations fédérales, Grand Conseil des Cris du Québec): Je suis à l'occasion associé au cabinet Robert Epstein & Associates.

Le président: Bon, alors, je crois que le greffier vous a expliqué que nous aimerions que vous nous fassiez un exposé d'une dizaine de minutes, pour que nous puissions ensuite passer aux questions. Nous serions heureux d'entendre un porte-parole de chacun de vos groupes. Qui sera le premier? Vous êtes-vous entendus? Allez-y.

M. Don Goodwin (directeur, E.E. Hobbs & Associates Ltd.): Merci, monsieur le président.

L'exposé que je vous présente au nom du cabinet E.E. Hobbs & Associates vise à vous faire connaître un peu notre cabinet et nos intérêts, à vous expliquer ce que nous avons fait pour nous conformer à la loi existante et à vous faire part de certaines observations. Nous serions heureux de participer ensuite à une discussion.

Le cabinet E.E. Hobbs & Associates est une société privée à charte fédérale, qui a été fondée en 1984. Nous avons des bureaux à Ottawa et à Winnipeg et nous nous spécialisons dans les services de conseil aux autochtones, notamment aux gouvernements des premières nations. Les services que nous assurons aux autochtones représentent environ 85 p. 100 de tous les services que nous fournissons.

• 1540

Le travail que nous faisons pour les premières nations consiste principalement à leur fournir un soutien de premier rang pour le règlement de revendications de longue date, qui concernent généralement des questions de propriété foncière et d'indemnisation—des questions liées au développement hydro-électrique et industriel ainsi qu'à l'exploitation des richesses naturelles et à des revendications territoriales découlant de traités historiques. Nous assurons aussi à nos clients autochtones d'autres services, comme l'évaluation de programmes—des programmes qu'ils exploitent eux-mêmes—, la conception de programmes d'enseignement, le soutien aux premières nations et aux organisations régionales autochtones pour des propositions d'autonomie gouvernementale et des projets de développement économique.

[Texte]

This work brings our consultants and associates into periodic contact with federal officials at meetings, telephone discussions and through direct correspondence. Whenever we anticipate that such contacts will be part of the work, our associates register as lobbyists. Most of the non-Indian-related work performed by our company does not involve direct contact with federal officials, and therefore does not require registration. However, on occasion we have undertaken work on behalf of western Canadian farmers, for example, to assist them in attempting to change existing government policy. In this case, our consultants registered in accordance with the act.

Our company only became aware of the requirement to register under the Lobbyists Registration Act about one year after the legislation was required. At that time we contacted officials in the registry to clarify whether or not the consultants involved in contracts with our company and our clients were required to register as tier one lobbyists. Following a number of conversations with people in the registry, we took the decision to register in all instances where there would be any contact with federal officials on behalf of a client.

Although I was not part of the firm during these discussions, it was somewhat unclear, even among the officials themselves, whether our work fit the category the legislation was intended to address. Given the nature of our work, these contracts ranged from the relatively pedestrian, such as seeking factual information from the Indian land register, for example, to representing client interests in direct negotiations with senior officials.

In order to facilitate the administrative work associated with registering and to try to assure a complete level of compliance by our associates, we appointed a member of our staff to coordinate the registration on behalf of the various consultants and senior associates assigned to projects that in all likelihood will bring them into contact with federal officials. Since our company began to register as a tier one lobbyist, the total number on whose behalf we have registered is 16, the total number of consultants or senior associates who have registered while working on contracts is 21, and we've deregistered four at this point.

Last year *The Lobby Monitor* reported that E.E. Hobbs and Associates represented 50% of tier one lobbyists registered in the category related to aboriginal issues, and about 33% of all lobbyist registrants in tier one and tier two categories. Since our company is a relatively small firm, these numbers seem surprisingly high to us, which may suggest that other individuals involved in identical work don't consider themselves to be lobbyists. Perhaps in this case the act is not clear enough in describing the requirements to register and the persons to whom this requirement applies.

[Traduction]

Nos experts-conseils et nos associés sont ainsi amenés à avoir des contacts périodiques avec des fonctionnaires fédéraux, avec qui ils s'entrelient à des réunions, au téléphone ou par correspondance. Dès qu'ils prévoient avoir de ces contacts avec des fonctionnaires, nos associés s'enregistrent comme lobbyists. Le plus souvent, les services que nous assurons à nos autres clients non autochtones ne comportent pas de contact direct avec les fonctionnaires fédéraux, de sorte que nous n'avons pas besoin de nous enregistrer. Cependant, il nous est arrivé, par exemple, de faire du travail pour les producteurs de l'Ouest du Canada qui cherchaient à faire modifier la politique gouvernementale. Les experts-conseils qui se sont occupés de cette affaire se sont donc enregistrés conformément à la loi.

C'est seulement un an environ après l'entrée en vigueur de la loi que nous nous sommes rendu compte que nous étions tenus de nous enregistrer aux termes de la Loi sur l'enregistrement des lobbyists. Nous avons alors communiqué avec les fonctionnaires du registre afin de déterminer si les experts-conseils dont nous retenons les services pour nos clients étaient tenus de s'enregistrer comme des lobbyists de la première catégorie. Après en avoir discuté à de nombreuses reprises avec les fonctionnaires du registre, nous avons décidé que, dans tous les cas où ils seraient appelés à avoir des contacts avec des fonctionnaires fédéraux au nom d'un de nos clients, nos experts-conseils s'enregistreraient.

Même si je ne faisais pas partie du cabinet quand ces discussions ont eu lieu, je sais que, même parmi les fonctionnaires eux-mêmes, on n'était pas sûr que le genre de travail que nous faisons était effectivement visé par la loi. Nous offrons une multitude de services, qui peuvent être assez simples, comme consulter le cadastre des terres indiennes pour obtenir certaines données, ou plus complexes, comme défendre les intérêts de nos clients dans des négociations directes avec des fonctionnaires supérieurs.

Pour faciliter l'accomplissement des tâches administratives liées à l'enregistrement et pour être absolument sûrs que nos associés se conformeraient à toutes les exigences de la loi, nous avons confié à un membre de notre personnel le soin de coordonner l'enregistrement des divers experts-conseils et associés principaux affectés à des projets qui les amèneraient vraisemblablement à avoir des contacts avec des fonctionnaires fédéraux. Depuis que nous avons commencé à nous enregistrer comme lobbyists de la première catégorie, nous avons enregistré en tout 16 personnes, nous avons également enregistré 21 experts-conseils ou associés principaux affectés à des projets en particulier et nous avons jusqu'ici annulé l'enregistrement de quatre personnes.

L'an dernier, le *Lobby Monitor* a indiqué que le cabinet E.E. Hobbs and Associates représentait 50 p. 100 des lobbyists de la première catégorie qui avaient été enregistrés pour des activités concernant les questions autochtones et environ 33 p. 100 de tous les lobbyists qui avaient été enregistrés soit dans la première catégorie, soit dans la seconde. Étant donné la taille relativement peu importante de notre cabinet, ces chiffres nous paraissent anormalement élevés et nous portent à conclure que ceux qui font exactement le même travail que nous ne se considèrent pas forcément comme des lobbyists. Ainsi, la loi ne dit peut-être pas assez clairement qui sont ceux qui sont tenus de s'enregistrer et dans quelles circonstances ils doivent le faire.

[Text]

The existing requirements for registering are not unreasonable, in our view, and we're confident that the consultants and associates of our firm comply with the act. The existing requirements can certainly be met with a minimum incremental cost to the firm.

With respect to some of the proposed changes in the act, we'd like to make several points. First, the introduction of the requirement to disclose "proposed subject-matter, specific legislative proposals, bills or resolution regulation", etc., could potentially represent an increased administrative responsibility for the firm.

● 1545

It is not necessarily the case that we know at the time we register exactly what the full scope of the work is we would undertake as the project progresses. Therefore, at the time of registration it's very difficult to anticipate exactly what you're going to be involved in. Similarly, the requirement to disclose "the name of each department or other government institution lobbied" could potentially mean that it becomes almost a weekly requirement to report to the registry, as this information wouldn't necessarily be known at the time of the initial registration.

As a firm we have no particular objections to what may be considered a reasonable level of disclosure in registering as required by the act. It's our view that any of the proposed changes to the act should be considered in the light of the additional administrative work that would become a requirement for a small business such as ours.

We hope a situation will be avoided that would see costs associated with compliance with the act becoming significantly high. In fact these costs would have to be passed on to our clients in order for us to continue to run a profitable business.

Certainly we support any measures to increase the transparency of the process. We believe the Indian and aboriginal interests we represent are related to seeking and achieving a level of fair treatment and responsible action that has been historically absent in this country. We think our clients can only benefit from full public awareness of the nature and scope of these interests and the broad degree of federal responsibility related to these issues.

Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Mr. Epstein: Good afternoon. I'm Robert Epstein, from Robert Epstein & Associates, also a federally incorporated company.

I would like to thank the chairman and members of this committee for seeking my views and for the invitation to appear before this subcommittee studying the proposed amendments to the Lobbyists Registration Act, Bill C-43.

It is my intention today to give you a frank assessment of the proposed legislation, and in the course of doing so to make a few comments about the function of lobbyists, the morality or immorality of lobbying, the public's perception of lobbyists, and possible ways in which the federal government might respond in its effort to engender trust in national institutions.

[Translation]

À notre avis, les exigences actuelles concernant l'enregistrement ne sont pas déraisonnables, et nous avons la certitude que nos experts-conseils et nos associés se conforment à la loi. Les dépenses qui doivent être engagées pour satisfaire à ces exigences sont minimes.

Pour ce qui est de certaines des modifications qu'il est proposé d'apporter à la loi, nous avons plusieurs observations à faire. Tout d'abord, la nouvelle exigence voulant que les lobbyistes déclarent l'objet précis de leurs activités, qu'il s'agisse de propositions législatives, de projets de loi ou de résolutions, de règlements, etc., pourrait nous imposer un fardeau administratif plus lourd.

Nous ne savons pas toujours quand nous nous enregistrons quelle sera la nature exacte des travaux que nous entreprendrons dans le cadre du projet qui nous a été confié. Il est très difficile de prévoir exactement ce que nous serons amenés à faire. De même, l'obligation de déclarer «le nom du ministère ou de l'institution gouvernementale visée» pourrait avoir pour effet de nous obliger à faire rapport au registre presque toutes les semaines, puisque nous n'aurions pas forcément cette information au moment de l'enregistrement initial.

Nous ne nous opposons pas à ce que la loi nous impose un niveau de divulgation raisonnable au moment de l'enregistrement. Nous considérons que toutes les modifications qu'il est proposé d'apporter à la loi devraient être examinées à la lumière du fardeau administratif supplémentaire qu'elles imposeraient à une petite entreprise comme la nôtre.

Nous espérons qu'on évitera d'inclure dans la loi des exigences qui nous obligeraient à engager des dépenses considérables. Pour assurer la rentabilité de notre entreprise, il nous faudrait inclure ces dépenses dans les honoraires que nous exigeons de nos clients.

Nous approuvons entièrement toute mesure visant à rendre le processus plus transparent. Nous considérons que les groupes indiens et autochtones que nous représentons cherchent à obtenir une certaine équité et une certaine responsabilité qui ont jusqu'ici été absentes dans le traitement dont ils font l'objet et les décisions qui les touchent. Nos clients ne pourront que bénéficier de la pleine et entière divulgation de la nature et de la portée de leurs intérêts ainsi que du rôle important du gouvernement fédéral à cet égard.

Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Merci.

M. Epstein: Bonjour. Je suis Robert Epstein, du cabinet Robert Epstein & Associates, qui est aussi une société à charte fédérale.

Je tiens à remercier le président et les membres du comité d'avoir voulu connaître mon opinion et de m'avoir invité à comparaître devant le sous-comité qui étudie le projet de loi C-43 modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Ce matin, j'ai l'intention de faire une évaluation franche du projet de loi et, ce faisant, de vous livrer certaines réflexions au sujet de la fonction de lobbyiste, de la moralité ou de l'immoralité du lobbying, de la perception populaire des lobbyistes, et des méthodes que pourrait adopter le gouvernement fédéral pour s'efforcer de donner de la crédibilité aux institutions nationales.

[Texte]

I want to thank the chairman, Mr. Zed, in particular for the points he raised in his letter, which I thought were worth focusing upon and certainly reflect the concerns I have seen in the media about the whole process of lobbying.

My training is in classical rhetoric, psychology, and philosophy. I was a university lecturer long before I became a lobbyist. I became a lobbyist by accident. That accident was an epidemic of gastro-enteritis, measles and tuberculosis, which swept through the Cree Indian communities of James Bay in 1980. That accident had been a long time in the making. It was the direct result of the failure of the Government of Canada and the Government of Quebec to carry out explicit commitments to provide drinking water and sanitary services in those Cree communities as per the James Bay and Northern Quebec Agreement, which, as you know, under the Constitution is considered to be a treaty.

As a result of the epidemic in the Cree communities that year, eight children died. I became a lobbyist when it became painfully obvious that neither the province nor the federal government intended to do very much about the epidemic. I became a lobbyist to force the government to do its proper work and to respect its commitments in constitutional responsibilities. That, by the way, is actually what happened. I didn't start out to be a lobbyist. At the time I was working directly for an aboriginal organization as a director of education. At a certain point it became clear to me that I had ceased to be an educator; I'd ceased to be a negotiator. I had become a lobbyist.

I moved to Ottawa and opened my office at O'Connor and Sparks Street in 1982. I thought of myself as a lobbyist and I called myself a lobbyist, but when I asked to have the name of my firm listed in the yellow pages under the heading "Lobbyists" I discovered to my surprise that there were no other lobbyists in Ottawa. For a while I seriously believed there were no other lobbyists in Ottawa.

• 1550

I asked the phone company to list my name in the yellow pages as a lobbyist. The telephone people told me there was no such heading. I told them they should create a heading because I was indeed a lobbyist and there should be some way to make that fact known. I was referred to the supervisor of the yellow pages. I should tell you that this went on for some weeks.

Mr. Mills (Broadview—Greenwood): What year was that again?

Mr. Epstein: It was in 1982. After a few days I received a call from the management of the yellow pages. They said they have no listing for lobbyists and they explained it was because lobbyists were illegal. That's exactly what happened. That's what they told me.

That was 1982. I wonder if that idea that lobbyists are illegal is still current. I think that some people in government have promoted that point of view. I call your attention to the fact that there is still no heading for lobbyists in the Ottawa phone directory.

[Traduction]

Je tiens à remercier tout particulièrement le président du sous-comité, M. Zed, pour les questions qu'il a soulevées dans sa lettre. Ces questions méritent réflexion et traduisent bien les préoccupations dont les médias font état au sujet du lobbying.

J'ai une formation en rhétorique classique, en psychologie et en philosophie. Je donnais des cours à l'université bien avant de devenir lobbyiste par accident. Cet «accident» fut l'épidémie de gastro-entérite, de rougeole et de tuberculose qui a sévi chez les Indiens cris de la baie James, au Québec, en 1980. C'est un accident qui se préparait depuis longtemps. Il a été directement causé par les gouvernements fédéral et québécois, qui ont omis de réaliser leur engagement explicite de fournir de l'eau potable et des services d'égout à ces localités cries, conformément à la Convention de la baie James et du Nord québécois, qui, comme vous le savez, est considérée comme un traité aux termes de la Constitution.

Huit enfants cris sont morts dans l'épidémie de 1980. Je suis devenu lobbyiste parce qu'il était tout à fait évident que ni la province ni le gouvernement fédéral n'avaient l'intention d'agir pour contrer l'épidémie. Je suis devenu lobbyiste dans le but de forcer le gouvernement à faire son travail et à respecter ses engagements et ses obligations constitutionnelles. C'est bien ainsi que les choses se sont passées. Je n'avais pas du tout l'intention de devenir lobbyiste. À l'époque, je travaillais comme directeur de l'éducation pour une organisation autochtone. À un moment donné, j'ai dû me rendre à l'évidence que je n'étais plus un éducateur ni un négociateur. J'étais devenu un lobbyiste.

J'ai déménagé à Ottawa et j'ai ouvert un bureau en 1982 à l'intersection de Sparks et O'Connor. Je me voyais comme un lobbyiste et je me suis donné ce titre, mais à ma grande surprise, quand j'ai demandé à faire inscrire mon entreprise sous la rubrique «Lobbyistes» dans les pages jaunes, j'ai découvert que j'étais le seul lobbyiste à Ottawa. Pendant un certain temps, j'ai été vraiment convaincu qu'il n'y avait pas d'autres lobbyistes en ville.

Lorsque j'ai demandé à la compagnie de téléphone d'inscrire mon nom comme lobbyiste dans les pages jaunes, on m'a répondu que cette rubrique n'existait pas. J'ai demandé de la créer parce que j'étais effectivement un lobbyiste et que je voulais que le monde le sache. On m'a renvoyé à un surveillant des pages jaunes. Je dois vous dire que cela s'est déroulé sur plusieurs semaines.

M. Mills (Broadview—Greenwood): C'était en quelle année déjà?

M. Epstein: C'était en 1982. Au bout de quelques jours, la direction des pages jaunes m'a rappelé pour m'expliquer qu'il n'existait aucune rubrique «lobbyiste» parce que «le lobbying était illégal». C'est exactement ainsi que les choses se sont passées. C'est ce qu'on m'a répondu.

C'était en 1982. Je me demande si les gens ont l'impression, encore aujourd'hui, que le lobbying est illégal. Je crois que certaines personnes au gouvernement ont fait mûrir cette idée. Je vous fais d'ailleurs remarquer qu'il n'y a toujours pas de rubrique «lobbyiste» dans l'annuaire téléphonique d'Ottawa.

[Text]

If you want to list yourself as a lobbyist or call yourself a lobbyist, you cannot do it. One could still try. It might be a good idea, because then I'd be the only lobbyist listed. It might be a good idea. Think of it.

Mr. Mills: No, because the Bell Canada lobbyists would take up half the yellow pages.

Mr. Epstein: I later discover the euphemism for lobbyists: government relations consultants. I wonder if this euphemism does not tell us a great deal about what is wrong here. I say "here" because you have created the need for lobbyists. The difficulty, complexity, lack of access, favouritism, patronage, inefficiency and the general inhospitality of government all predicates the need for lobbyists and legitimizes my work.

My view of lobbying is that government business is public business, but the public has very limited knowledge of the workings of government, very limited access to members of Parliament, ministers and public servants and very limited means of making its views, interests and concerns known.

It may be that government would like to carry on its business without the interference of the people being governed. Government might prefer the activities of the public to be relegated to the processes known to be essentially ineffectual, such as writing to members of Parliament, letters to the editor, complaints to your wife and so forth. However, people with serious concerns, companies that do business, and organizations that represent the interests of many people have all been forced to seek some way to speak to the government, and the lobbyist helps these people to be heard.

It seems obvious, however, that many people think the work of lobbyists is somehow nasty, sneaky and underhanded. Some people think lobbyists should be outlawed. As I said, some people think lobbyists have been outlawed. I'll tell you why I think this is so.

I have a client in Newfoundland who was concerned because the government gave a licence to some fishermen to come in to fish for eels in an area my client created and has preserved for over 50 years. He was the exclusive user for that area. He has written letters to the responsible departments in Newfoundland and Ottawa, and has not had the courtesy of a reply. He would like to see the federal Minister of Fisheries. I would like the members of the committee to tell me what the likelihood is for the minister to agree to see him if he calls. I'd like you to tell me what you would recommend for him to obtain a meeting with the Minister of Fisheries.

If you're willing to be forthright, I think you would have to tell me to find a lobbyist who knows the minister. It could possibly be a former public servant who worked in the minister's office or a friend of the minister. Of course there are other ways. We could try to call the minister's office. We could send letters requesting a meeting with the minister to all the responsible officials. We could take the issue to the newspapers. We might even be able to get a friendly opposition member to negotiate to have the matter raised during Question Period.

[Translation]

Si vous voulez vous faire inscrire comme lobbyiste ou vous faire appeler par ce nom, vous ne le pouvez pas. Vous pourriez toujours essayer. Ce ne serait pas une mauvaise idée, car je serais alors le seul lobbyiste à être inscrit. Ce serait peut-être une bonne idée. Pensez-y.

M. Mills: Non, car la rubrique «lobbyiste» occuperait la moitié des pages jaunes.

M. Epstein: Plus tard, j'ai découvert l'euphémisme employé pour désigner les lobbyistes: consultants en relations gouvernementales. Je me demande si cet euphémisme ne nous révèle pas en bonne partie ce qui cloche ici. Je dis «ici» parce que c'est vous qui avez rendu les lobbyistes nécessaires. La difficulté du gouvernement, sa complexité, son inaccessibilité, son inefficacité et son côté généralement rébarbatif, le favoritisme et l'ingérence politique — toutes ces caractéristiques rendent les lobbyistes indispensables et légitiment mon travail.

Voici quelle est ma conception du lobbying: les affaires du gouvernement regardent tout le monde, mais les gens connaissent très peu les rouages gouvernementaux, ont très difficilement accès aux députés, ministres et fonctionnaires, et n'ont pas les moyens de faire connaître leur point de vue, leurs intérêts et leurs préoccupations.

Le gouvernement aimerait peut-être faire ses affaires sans l'ingérence des gouvernés. Peut-être préférerait-il que les gens s'en tiennent aux activités dont on sait qu'elles sont essentiellement inefficaces — écrire aux députés ou aux courriers des lecteurs, se plaindre à leur conjoint, etc. Mais ceux qui ont de sérieuses préoccupations, les entreprises qui font des affaires, les organisations qui représentent les intérêts d'un groupe de personnes — tous ces gens ont été obligés de trouver un moyen de s'adresser au gouvernement. Les lobbyistes leur permettent de se faire entendre.

Il semble toutefois évident que, pour beaucoup de monde, le travail du lobbyiste est en quelque sorte immonde, perfide et sournois. Certains croient que la loi devrait interdire le lobbying. D'autres, comme je l'ai dit tout à l'heure, pensent que le lobbying est déjà illégal. Je vais vous expliquer pourquoi il en est ainsi.

J'ai un client à Terre-Neuve qui s'inquiète parce que le gouvernement a autorisé un pêcheur à aller pêcher des anguilles dans une réserve que mon client a créée il y a 50 ans et qu'il entretient depuis. Il avait jusque-là l'usage exclusif de cette réserve. Il a écrit aux ministères responsables à Terre-Neuve et à Ottawa, mais on ne lui a même pas fait la politesse de répondre à sa lettre. Il voudrait rencontrer le ministre fédéral des Pêches. Je voudrais que les membres du comité me disent quelle est la probabilité que le ministre accepte de le rencontrer s'il l'appelle. Je voudrais que vous me disiez ce que vous lui conseilleriez de faire pour obtenir un rendez-vous avec le ministre des Pêches.

Si vous étiez vraiment honnêtes, vous me diriez de trouver un lobbyiste qui connaît le ministre, qui serait sans doute soit un ancien fonctionnaire qui a travaillé à son bureau, soit un de ses amis. Il y a d'autres moyens, bien entendu. On pourrait téléphoner au bureau du ministre. On pourrait écrire à tous les fonctionnaires responsables pour demander un entretien avec le ministre. On pourrait communiquer avec les journaux. On pourrait même convaincre un sympathique député de l'opposition de soulever l'affaire à la période des questions.

[Texte]

However, who would do all of this? I don't think it's very likely that my client would have the time or the necessary background to solve the problem on his own. In fact, if he had that, he would not have called me.

Mr. Mills: What about his MP?

Mr. Epstein: You don't really want me to answer that question.

The Chairman: You're just lucky Mr. Epp isn't here today.

Mr. Epstein: There is indeed something nasty about the work of a lobbyist, but much of the problem is related to the difficulty of approaching government and of gaining a hearing, to say nothing about the difficulty of actually obtaining a response from government, assuming you've been able to gain a hearing.

• 1555

The other source of nastiness is a conception of the inherent unfairness of the lobbying process. It is well known that people and companies with influence have better access to government officials. It is also understood that someone has to pay for a lobbyist's services and that some people cannot afford to pay, perhaps because they've not had the necessary access to government in the first place.

My clients represent two extreme poles of the lobbyist's work. I specialize in aboriginal affairs and defence. I lobby here in Ottawa, in New York, in Geneva at the United Nations and occasionally in Washington and elsewhere. I have seen firsthand just how differently the different sectors of our society are treated by government.

When a minister gives favoured access to his friends, when he judges the importance of an issue by the names of the people involved, when he conducts business at his tennis club, during in a break in a board meeting or at his vacation retreat, that minister is making lobbying a sleazy, nasty business.

When officials refuse to return calls on what they consider to be non-critical issues and when letters are not answered or are only answered with an acknowledgement of receipt—"This issue has been brought to the minister's attention"—and that sort of thing—they are making lobbying a matter of influence and connections.

When I review the legislation that's before this committee, I realize the work of most lobbyists is largely misunderstood. My firm, for example, spends very little time sending notes into the House of Commons or twisting the arms of ministers. The most effective lobbying is done in our work with clients, by getting them to understand the government's organization and structure.

I spend most of my time on political strategy, assisting clients to explain their issues, prioritizing information and messages, writing briefs and letters and arranging for negotiations. I take no issue with legitimate requests of government to know who I work for or which government officials I approach. I see nothing wrong with that information, but will it eliminate the essential problems I've outlined?

[Traduction]

Mais qui s'occuperait de faire tout cela? Je pense qu'il est fort peu vraisemblable que mon client ait le temps ou les connaissances nécessaires pour régler son problème tout seul. D'ailleurs, s'il l'avait pu il ne m'aurait pas téléphoné.

M. Mills: Et son député?

M. Epstein: Vous ne voulez pas vraiment que je réponde à cette question.

Le président: Vous avez de la chance que M. Epp ne soit pas là aujourd'hui.

M. Epstein: Il y a donc quelque chose d'immonde dans le travail du lobbyiste, mais presque tout le problème vient du gouvernement, qui est d'un abord difficile et dont on ne peut pas se faire entendre facilement. Et je n'ai encore rien dit de la difficulté d'obtenir une réponse, à supposer qu'on ait réussi à se faire entendre.

Si le travail est immonde, c'est aussi à cause de l'impression que le lobbying est intrinsèquement injuste. Il est de notoriété publique que les représentants du gouvernement sont plus accessibles aux gens et aux entreprises qui sont influents. Il est aussi admis que quelqu'un doit payer pour les services des lobbyistes et que certaines gens n'en ont pas les moyens, peut-être parce qu'ils n'ont pas réussi à entrer en contact avec le gouvernement.

Mes clients représentent les deux extrêmes du travail d'un lobbyiste. Je me spécialise dans les affaires autochtones et la défense; je fais du lobbying à Ottawa, aux Nations Unies, à New York et à Genève, et, à l'occasion, à Washington ou ailleurs. J'ai personnellement constaté que le gouvernement ne traitait pas de la même façon les divers segments de notre société.

Quand un ministre rencontre en priorité ses amis, qu'il juge de l'importance d'une question d'après le nom des personnes en cause, qu'il fait des affaires à son club de tennis, pendant une pause du conseil d'administration, ou à son chalet, on peut dire que ce ministre donne au lobbying l'apparence d'un travail immonde et sordide.

Quand les fonctionnaires refusent de rappeler lorsqu'il s'agit de questions non critiques, quand les lettres restent sans réponse ou que seul un accusé de réception est envoyé—«la question a été portée à l'attention du ministre»—le lobbying devient une affaire d'influence et de relations.

Quand j'examine le projet de loi soumis au comité, je me rends compte à quel point on comprend mal le travail des lobbyistes. Dans mon entreprise, par exemple, on passe très peu de temps à envoyer des petits mots à la Chambre des communes ou à forcer la main des ministres. Le lobbying le plus efficace se fait auprès du client en lui montrant comment le gouvernement est organisé et structuré.

Je consacre presque tout mon temps à faire de la stratégie politique, à aider mes clients à expliquer leurs enjeux, à établir l'ordre de priorité de leurs renseignements et de leurs messages, à rédiger des mémoires et des lettres, à organiser des négociations. Je n'ai rien contre la demande légitime du gouvernement, qui veut savoir pour qui je travaille et à quels fonctionnaires je m'adresse. Je ne vois pas d'objection à dévoiler ce genre d'information. Mais cela va-t-il régler les problèmes fondamentaux que je viens de décrire?

[Text]

The Lobbyists Registration Act approaches this problem as though it were a simple problem caused by lobbyists. This is patently not the case, and everyone in this room knows it. So what are you really trying to do with this legislation?

Government certainly knows the exact nature of the issues being put forward by lobbyists, because those lobbyists are approaching and talking to government officials about their issues. How could it be otherwise? Certainly lobbyists can be asked to describe the issues they are working on, but are you not missing the point? Why not have the ministers and government officials tell you what the lobbyists have said to them?

When it comes to connections and influence, I see little or nothing in the amended legislation that will change anything. I agree that contingency fees raked off from publicly funded moneys is an unsavoury practice. My firm does not accept or condone such arrangements. I once lost a contract because I criticized this practice to someone who was actually engaged in it.

Finally, some people do not like the idea that people can be paid to influence government. This reminds me of the ancient Greek treatise called *Against this Office*, which was essentially an argument against fees paid to lawyers to represent their clients before the courts. Some people may be familiar with it; you might have had to read it in school. It seemed immoral to the ancient Greeks that people should have to pay to practise their legal rights. It also argued, by the way, that teachers shouldn't be paid to teach students, because everyone should have an opportunity to learn. It argued that neither teachers nor lawyers should be paid for their services, and this debate has continued for about 2,000 years.

Frankly, I think the fees question is a red herring. It has nothing to do with the problems I've outlined. If it's the intention to restore trust in national institutions to make the system more fair, to improve access to government and to make sure officials are well informed regarding the issues they treat, it's going to matter very little how much lobbyists are paid to do their work.

The problem is some people benefit inordinately from their particular influence upon what the government does. This has nothing to do with getting people's names and how much they're paid. It has to do with power and money relationships that exist between people inside and outside of government. It is the people in government who themselves empower those who abuse the system by giving them privileged access and influence.

There is, I believe, something you could do about this problem. I don't think the new amendments to the Lobbyists Registration Act in Bill C-43 accomplish this purpose.

• 1600

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Bellehumeur, do you want to begin?

M. Bellehumeur (Berthier — Montcalm): Ai-je bien compris le premier intervenant? Vous avez dit que 85 p. 100 de votre travail était relié aux autochtones? Est-ce bien cela? S'agit-il de contrats qui vous sont donnés par les autochtones pour faire des revendications auprès du gouvernement ou si cela englobe à peu près tout?

[Translation]

La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes aborde le problème comme s'il était bien simple et comme si les lobbyistes eux-mêmes en étaient la cause. C'est manifestement faux, et tout le monde ici présent le sait. Alors, quel est votre but réel?

Le gouvernement connaît sûrement la nature des questions qu'abordent les lobbyistes, puisque ceux-ci en discutent avec des fonctionnaires. Comment pourrait-il en être autrement? On peut certes demander aux lobbyistes d'exposer les affaires auxquelles ils travaillent, mais n'allez-vous pas rater l'essentiel? Pourquoi ne demandez-vous pas aux ministres et aux fonctionnaires de raconter ce que les lobbyistes leur ont dit?

En ce qui concerne les relations et l'influence, je ne vois rien ou presque dans le projet de loi qui changera quoi que ce soit. Il est vrai que les dessous de table prélevés à même les fonds publics en guise d'honoraires conditionnels, c'est répugnant. Ma firme n'emploie pas cette méthode et la condamne. J'ai déjà perdu un contrat parce que j'avais réprouvé cette technique devant quelqu'un qui la pratiquait.

Enfin, certains n'aiment pas l'idée que des gens soient payés pour influencer le gouvernement. Cela me rappelle un traité de la Grèce antique contre les sophistes qui était essentiellement un réquisitoire contre les honoraires versés aux avocats pour représenter leurs clients devant les tribunaux. Pour les Grecs de l'Antiquité, il semblait immoral d'être obligé de payer pour exercer ses droits juridiques. Dans le traité, on soutenait que ni les professeurs ni les avocats ne devraient être rémunérés pour leurs services. Le débat dure depuis 2 000 ans.

Franchement, je pense que la question des honoraires est un faux-fuyant. Cela n'a rien à voir avec les problèmes que j'ai exposés. Si le but est de rétablir la crédibilité des institutions nationales, de rendre le système plus équitable, d'accroître l'accessibilité du gouvernement, d'être certain que les fonctionnaires sont bien au courant des questions dont ils traitent, alors le montant de la rémunération des lobbyistes importe peu.

Le problème, c'est que certaines personnes profitent démesurément de l'influence qu'elles exercent sur ce que le gouvernement fait. Cela n'a rien à voir avec le nom des gens et le montant de leurs honoraires. C'est plutôt fonction des liens de pouvoir et d'argent entre ceux qui sont à l'intérieur du gouvernement et ceux qui sont en dehors. Ce sont les premiers qui permettent à certains d'abuser du système en leur accordant un accès et une influence privilégiés.

Je crois que vous pourriez effectivement régler le problème, mais je ne pense pas que les modifications apportées à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes par le projet de loi C-43 atteignent le but recherché.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Bellehumeur, voulez-vous commencer?

Mr. Bellehumeur (Berthier — Montcalm): Did I understand the first witness correctly? Did you say that 85% of your work was related to aboriginal affairs? Is that correct? Are these contracts given to you by aboriginal people for specific claims or does that touch on just about everything?

[Texte]

Mr. Goodwin: That's correct.

M. Bellehumeur: Vous dites que 85 p. 100 des contrats vous sont donnés par les autochtones afin que vous interveniez auprès du gouvernement fédéral. C'est cela?

Mr. Goodwin: That's correct.

M. Bellehumeur: Avez-vous lu le projet de loi C-43?

Mr. Goodwin: Yes.

M. Bellehumeur: Il y a dans ce projet de loi une disposition dans laquelle on dit spécifiquement:

d) les membres du conseil d'une bande, au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur les Indiens, ou d'une bande indienne constituée aux termes d'une loi fédérale, leur personnel ainsi que leurs employés;

Cela semble être des exclusions. Voyez-vous une différence entre le travail que vous faites et le travail que des personnes touchées par cet amendement-là pourraient faire auprès du gouvernement fédéral? Faites-vous une distinction entre les deux? Autrement dit, vous sentez-vous couvert par cette disposition ou non? Dans la négative, votre travail devrait-il être couvert par une exception semblable?

Mr. Goodwin: The initial act was unclear on that. It was one of the points I made in my opening comments that to the extent band councils have staff members, they are usually considered to be defined as full-time employees, as opposed to people they may choose to hire to represent them on issues.

I think it's only a question of making it clear whether or not the intention was to exempt people like us at the table here today in any work we might do with regard to first nations. I'm not privy to the discussions that led to the drafting of the bill. I don't know what that intention was.

M. Bellehumeur: Dans la loi actuelle non modifiée, on dit à l'alinéa d):

d) les employés d'un conseil de bande, au sens de la Loi sur les Indiens, leur personnel et les employés d'un tel conseil;

C'est très précis. Dans l'alinéa d) proposé dans le projet de loi C-43, on dit tout simplement «ainsi que leurs employés». Il y a une différence dans la rédaction. Par la suite, le deuxième intervenant pourra répondre également, parce qu'il fait un travail qui ressemble un peu un vôtre, même si son pourcentage est peut-être moins élevé que le vôtre au niveau des représentations pour les Indiens. D'après vous, êtes-vous couvert? Comprenez-vous très clairement ce projet de loi et êtes-vous couvert au sens de C-43? Y a-t-il des ambiguïtés dans votre tête?

Mr. Goodwin: Personally, I don't believe there's an ambiguity between the words "staff" and "employees" when we work as consultants for a first nation. I would never describe myself as a staff member of a first nation nor an employee of a first nation.

Ms Deborah Challis (President, E.E. Hobbs & Associates Ltd.): Nor would our clients.

[Traduction]

M. Goodwin: C'est exact.

Mr. Bellehumeur: Eighty-five percent of your contracts are from aboriginal people who ask you to make representations to the federal government on their behalf, is that correct?

M. Goodwin: C'est exact.

Mr. Bellehumeur: Have you read Bill C-43?

M. Goodwin: Oui.

Mr. Bellehumeur: In the bill, there is a clause which says specifically:

(d) members of the council of a band as defined in subsection 2(1) of the Indian Act or of the council of an Indian band established by an Act of Parliament, persons on their staff or employees of such a council;

These look to me like exclusions. Do you see a difference between the work that you do and the representations made to the federal government by the people targeted by this clause? Is there a distinction between the two? In other words, is it your opinion that you are covered by this clause? If not, do you believe that your work should be exempted by a similar clause?

M. Goodwin: La loi originale n'était pas claire à ce sujet. Je l'ai souligné dans mes remarques liminaires; dans la mesure où les conseils de bande ont des employés, ce ne sont habituellement que les employés à temps plein qui sont visés par cette disposition, par opposition à ceux qu'on engage pour faire des démarches dans un dossier particulier.

Il suffirait donc de préciser si l'intention du législateur était d'exempter les gens comme nous dans le cadre de nos fonctions au nom des premières nations. Je n'ai pas participé aux discussions qui ont mené à la rédaction du projet de loi. J'ignore quelle était l'intention du législateur.

Mr. Bellehumeur: This is how paragraph (d) reads in the act as it now stands:

(d) members of the council of a band within the meaning of the Indian Act, persons on the staff of such members or employees of such a council;

It is very precise. The proposed paragraph (d) of Bill C-43 only refers to "their staff or employees". There is a wording difference here. I would also like the second witness to answer this question because his work is similar to yours even though a smaller percentage of his work is related to aboriginal affairs. Is it your opinion that you are covered by this section? Do you understand the meaning of Bill C-43 and are you covered by the new clause? Are there any ambiguities in your mind?

M. Goodwin: Personnellement, je ne vois pas d'ambiguïté en ce qui concerne les termes «personnel» et «employés» dans le cadre de travail d'expert-conseil auprès d'une première nation. Je ne me décrirais pas comme un membre du personnel ou un employé d'une première nation.

Mme Deborah Challis (présidente, E.E. Hobbs & Associates Ltd.): Nos clients non plus.

[Text]

Mr. Goodwin: Our clients would not either. We're considered to have a contractual relationship that differentiates us from staff or employees.

The point that these amendments are intended to deal with any outstanding issues about whether or not consultants working for first nations are obliged to register as tier one, I would say those word changes don't clarify the issue.

[Translation]

M. Goodwin: En effet. Nos liens contractuels nous différencient du personnel et des employés.

Si, avec ces modifications, on tente de régler la question de savoir si les experts-conseils qui représentent des premières nations doivent s'enregistrer à titre de lobbyistes de la première catégorie, je dirais que ce n'est pas en changeant ces quelques mots qu'on parviendra à le faire.

• 1605

M. Bellehumeur: Les deux intervenants n'ont pas parlé du conseiller en éthique. Le projet de loi C-43 va créer un conseiller en éthique, et j'aimerais vous entendre sur ce sujet. Voyez-vous d'un bon oeil la création d'un tel poste? Si oui, pourquoi? Sinon, pourquoi également?

Mr. Epstein: I think the idea of an ethics counsellor is an attempt to fill a huge gap that exists in the legislation, as I pointed out. I don't think the orientation of this legislation is correct. I don't believe the first Lobbyists Registration Act did the trick. I think the second attempt here to obtain a little more information will not do the trick either.

If the intention is to find out who is lobbying, deal with the problem of undue influence, and engender public trust—and I took that "engender public trust" phrase from the chairman's letter—the ethics counsellor will help. I think it's an aid to the process, but I don't think it solves the problem. There are all kinds of ethics counsellors around. Everyone is familiar with these people. The problem is knowing what is really going on.

The Chairman: Excuse me. I don't want to interrupt, but Mr. Bellehumeur said there are all kinds of ethics counsellors around. This is the first one I'm aware of in the government. Do you want to share what you mean by that with us?

M. Bellehumeur: C'était ma question suivante. Je ne connais pas de conseiller en éthique. Le gouvernement dit qu'il en a un et qu'il le consulte, mais à part cela, je n'en connais pas.

Mr. Epstein: Some are called ethics counsellors and some are called advisers. For example, I work partly in the Indian world, dealing with the Cree-Naskapi legislation. We have a commission that deals with ethical problems that come up in interpreting the James Bay agreement and the Cree-Naskapi Act and implementing the Cree-Naskapi Act.

There are ethics people involved in the Freedom of Information Act. There are people you can contact to determine whether the government made a proper decision in either releasing or not releasing information. There are advisers, presumably, who advised the Prime Minister on ethical questions in the news quite recently.

Mr. Bellehumeur: Neither of the two witnesses mentioned the ethics counsellor. Bill C-43 creates a position of ethics counsellor; I would like to hear your comments on this. Is it a positive move? Please tell us why.

M. Epstein: Comme je l'ai souligné, en créant le poste de conseiller en éthique, on tente de combler une lacune très importante de la loi. À mon avis, c'est l'orientation même de la loi qu'il faut modifier. La première loi sur l'enregistrement des lobbyistes n'a pas répondu aux attentes. Voici maintenant une deuxième tentative d'obtenir davantage de renseignements, tentative qui, à mon avis, échouera.

Si on veut savoir qui s'adonne au lobbying, si on veut s'attaquer au problème du trafic d'influence, si on veut redonner confiance au public—le président faisait allusion à cette question de la confiance du public dans sa lettre—le conseiller en éthique sera utile. Toutefois, ce n'est pas ainsi qu'on règlera le problème. Il y a déjà toutes sortes de conseillers en éthique. Tout le monde les connaît. Le problème, c'est de savoir ce qui se passe réellement.

Le président: Excusez-moi. Je ne voudrais pas vous interrompre, monsieur Bellehumeur, mais vous avez dit qu'il y a déjà toutes sortes de conseillers en éthique. C'est la première fois que j'entends parler d'un tel conseiller au sein du gouvernement. Pourriez-vous nous expliquer ce que vous vouliez dire?

Mr. Bellehumeur: That was to be my next question. I don't know of an ethics counsellor. The government says that he has such a counsellor and that he consults him now and then, but, aside from that ethics counsellor, I don't know of any.

M. Epstein: Certains portent le titre de conseiller en éthique, d'autres s'appellent simplement des conseillers. Ainsi, je travaille parfois pour les Indiens, notamment relativement aux lois sur les Cris et les Naskapis du Québec. Il y a une commission qui traite des problèmes déontologiques de l'interprétation de la Convention de la baie James et de la Loi sur les Cris et les Naskapis, ainsi que de la mise en oeuvre de cette loi.

Il y a aussi des conseillers qui s'occupent des questions d'éthique touchant la Loi sur l'accès à l'information. Vous pouvez communiquer avec eux et leur demander de déterminer si le gouvernement a eu raison de divulguer ou de ne pas divulguer certains renseignements. Je présume que le premier ministre a aussi ses propres conseillers en éthique qui l'ont conseillé dans les dossiers qui ont fait la manchette récemment.

[Texte]

You may decide to call someone an ethics counsellor. That's fine. He's going to focus on ethical questions. Ethics is a topic taught in religious courses. Ethics has to do with morality and immorality. That's what you learn when you study ethics. It doesn't involve following the rules, it involves following higher rules.

You have a government that can take advice on ethics. What I'm trying to say here is that is not the problem. There's no shortage of advice on ethical questions; there's a shortage on information.

Mr. Goodwin: It's not clear to me that the amendments being proposed are going to encourage many more people to register, in any event. If you don't know what's going on, it's very difficult to monitor something.

The role of the ethics counsellor will be significantly inhibited, simply because the information won't be available to the individual.

M. Bellehumeur: Je veux poser une question à M. Robert Epstein relativement au cas qu'il a soulevé et qui m'a fait sourire.

[Traduction]

Vous pouvez décider de créer un poste de conseiller en éthique. C'est très bien. Le titulaire de ce poste mettra l'accent sur les questions de déontologie. L'éthique est une matière qu'on enseigne dans les cours de religion. L'éthique est liée à la moralité et à l'immoralité. C'est ce qu'on apprend lorsqu'on étudie l'éthique. Il ne s'agit pas de suivre des règles, mais plutôt de suivre son propre code de conduite.

Le gouvernement peut très bien recevoir des conseils en matière de déontologie. Mais, et c'est là que je veux en venir, à mon avis, là n'est pas le problème. Nous ne manquons pas de conseils en matière d'éthique; nous manquons d'information.

M. Goodwin: De toute façon, je ne suis pas certain que les modifications proposées inciteront davantage de gens à s'enregistrer comme lobbyistes. Si vous ne savez pas ce qui se passe, vous pouvez difficilement surveiller la situation.

Le rôle du conseiller en éthique sera grandement limité, puisqu'il ne disposera pas de toutes les informations pertinentes.

Mr. Bellehumeur: I want to ask a question to Mr. Robert Epstein on that case that he mentioned and that made me smile.

• 1610

Votre client de Terre-Neuve avait un problème. Il dit avoir écrit aux ministères responsables à Terre-Neuve et à Ottawa et n'avoir jamais reçu de réponse. Vous affirmez qu'écrire à son député et écrire au courrier des lecteurs, c'est à peu près la même chose et cela ne sert absolument à rien. Pouvez-vous me dire si votre client de Terre-Neuve a au moins écrit à son député pour voir si ce dernier pouvait communiquer avec le ministre compétent pour obtenir des réponses à ses questions, ou s'il a écrit directement au ministre et au ministre, négligeant de voir si son député pouvait l'aider?

En même temps, vous allez me dire comment vous voyez le rôle du député dans le système dans lequel nous vivons. Comparez-vous le job du député au courrier du cœur ou au courrier des lecteurs?

Mr. Epstein: I very much appreciate the question. I simplified the process for the purpose of making the statement here before this subcommittee.

Before any attempt was made to contact me, a long and very frustrating process took place, part of which I've outlined: writing letters that didn't get answered, making phone calls, trying to contact people, being told that other people were responsible, and so forth. Anyone who engages in the kind of work we do is familiar with this, and you're familiar with it, I think, on a personal basis when you try to do things.

I think the question of the role of the member of that person's constituency is very important. In some cases, I have found that MPs are very, very helpful to their constituents. They are helpful in a very personable way, in a very proactive way. They almost go out of their way trying to arrange meetings, trying to introduce things, even raising questions in Parliament if that was necessary.

At other times, there can be almost what you might consider to be hostility—or certainly a lack of sympathy or a feeling that an issue doesn't have importance—between people in a constituency and the member of parliament. I think this is very much a matter of the personality and the temperament and perhaps the training and the exposure of the member of Parliament.

Your client from Newfoundland had a problem. He said he wrote to the ministers responsible in Newfoundland and in Ottawa but that he never received a reply. You said that to write to one member of Parliament or to write a letter to the editor of a newspaper is about the same thing and is basically useless. Could you tell me if your client from Newfoundland did at least write to his member of Parliament to see if he could contact the minister and get answers to his questions, or if he wrote directly to the minister or the department, without first determining if his member of Parliament could help him?

I would also like you to tell me how you see the role of the member of Parliament in our present system. Are you comparing the MP's job to that of a newspaper editor or an advice columnist?

M. Epstein: Je vous remercie de me poser cette question. J'ai grandement simplifié le processus pour l'inclure dans les remarques que je souhaitais vous présenter.

Avant que mon client ne communique avec moi, il y a eu un processus très long et frustrant que j'ai décrit en partie: mon client a écrit des lettres à des gens qui ne lui ont pas répondu, il a fait des appels téléphoniques, il a tenté de communiquer avec d'autres personnes, qui lui ont dit qu'il fallait qu'il entre en contact avec d'autres gens, et ainsi de suite. Quiconque fait le même genre de travail que nous sait de quoi je parle, et vous le savez sans doute vous-mêmes.

À mon avis, le rôle du député est très important. Dans certains cas, j'ai constaté que les députés avaient beaucoup aidé leurs commettants. Ils ont su apporter de l'aide personnelle et préventive. Ils ont fait l'impossible pour organiser des rencontres, soumettre le problème aux personnes compétentes, et ils ont même soulevé la question au Parlement si c'était nécessaire.

Dans d'autres cas, les députés ont été presque hostiles à l'égard de leurs commettants—à tout le moins, ils n'ont fait preuve d'aucune sympathie et ont laissé entendre que le problème était sans importance. Cela dépend donc beaucoup de la personnalité, du tempérament, et peut-être de la formation et de l'expérience du député.

[Text]

In this case, I can't tell you for sure whether the member in question was actually written to or telephoned. I suspect so, but I can't confirm to you today whether or not that was the case. I can tell you that in the past there hasn't always been a lot of help from that direction.

I think the role of the member of Parliament is very important and is poorly understood. Members of Parliament could do a great deal for their constituents that would reduce the need to rely upon lobbyists if it were properly and thoroughly done.

The Chairman: Thank you.

Mr. Bellehumeur, I'm going to go to your colleague, Mr. Bryden. Did you want to have a last follow-up?

Mr. Bellehumeur: No.

The Chairman: Okay. Mr. Bryden.

M. Bryden (Hamilton—Wentworth): Je regrette que M. Bellehumeur ait pris ma première question, mais ça va.

I'd like to pursue that just a little bit and caution Mr. Epstein that I hope he's not making generalizations on one or two limited instances, because I think, at least in the 35th Parliament, the MPs of all parties are very anxious to represent their constituents.

To go on to more substantive things, I have a lot of sympathy with the statements Mr. Epstein made about the need to have a transparency with respect to the bureaucracy. I do feel that it's not so important to know what politicians are being dealt with as what bureaucrats are being dealt with. We have had a suggestion that the bureaucrats themselves could submit lists of what lobbyists were approaching them.

• 1615

Could we not require people like yourselves to keep lists of the names of bureaucrats you're dealing with, but not have you register them as you go along? At the end of your particular campaign or project those lists would become available so that if the public, an MP or anyone is interested in knowing who you dealt with in the bureaucracy. . . Would that be a feasible thing to do?

Mr. Epstein: It's feasible to do because it's done as a matter of record. It's the normal record keeping that you would do. You'd know who you'd spoken to, who you telephoned and who you'd seen. So it would not be particularly burdensome to prepare that information. I see no difficulty with it. But I still think it doesn't solve the real problem, which is lobbying that isn't called lobbying, lobbying that is not done here on the Hill and so forth. That's the problem.

Mr. Bryden: In keeping such a list, however, it would be appropriate that if you took a bureaucrat out to dinner or you wine and dined a politician, this ought to appear on your list of contacts. We don't perhaps need to know that you took him out to an expensive dinner somewhere, but we'd like to know that. But you find that is not an onerous thing.

Mr. Goodwin: I agree with Bob. As a matter of business, all those contacts are recorded. They're noted to the extent that they are follow-up material in letters. All of that is available under access to information, even under today's conditions, if you know what to ask for.

[Translation]

En l'occurrence, je ne peux vous confirmer que le client a écrit ou téléphoné à son député. J'ai l'impression qu'il l'a fait, mais je n'en suis pas certain. Je peux toutefois vous dire que, dans le passé, ce genre d'intervention n'a pas été très fructueuse.

J'estime que le rôle du député est très important et mal compris. Les députés pourraient beaucoup aider leurs commettants, et, s'ils le faisaient bien, les gens feraient moins souvent appel à des lobbyistes.

Le président: Merci.

Monsieur Bellehumeur, je vais céder la parole à notre collègue, M. Bryden. Voulez-vous poser une dernière question?

M. Bellehumeur: Non.

Le président: Très bien. Monsieur Bryden.

Mr. Bryden (Hamilton—Wentworth): Unfortunately, Mr. Bellehumeur already asked my first question, but that is alright.

J'aimerais continuer dans la même veine. D'abord, je demanderais à M. Epstein de ne pas généraliser à partir d'un ou deux cas, car je crois que tous les députés de tous les partis de la 35^e législature ont à cœur de bien représenter leurs électeurs.

Nous passons maintenant à la substance même du projet de loi. Je partage l'opinion de M. Epstein sur la nécessité d'accroître la transparence de la bureaucratie. À mon avis, il est moins important de savoir ce dont traitent les politiciens que de savoir ce dont s'occupent les bureaucrates. On a suggéré que les fonctionnaires eux-mêmes présentent des listes des questions au sujet desquelles les lobbyistes les présentent.

Ne pourrions-nous pas vous demander par exemple de tenir des listes des noms des fonctionnaires avec lesquels vous traitez, mais que vous n'avez pas inscrits au fur et à mesure? À la fin d'un campagne de lobbying, ces listes deviendraient accessibles, si bien que le grand public et les députés, ou quiconque souhaite savoir avec qui vous avez traité au sein de l'administration. . . serai-ce faisable?

M. Epstein: C'est faisable, vu qu'il s'agit de tenir des dossiers. Ce sont des dossiers qu'on tiendrait normalement. On sait à qui on a parlé, qui on a appelé et qui on a vu. Il ne serait donc pas si difficile de réunir ces renseignements. Je n'y vois aucune difficulté. Néanmoins, je pense que tout cela ne règle toujours pas le véritable problème, soit celui du lobbying qui ne dit pas son nom, du lobbying qui ne se fait pas ici sur la colline, par exemple. C'est là le problème.

M. Bryden: À propos de cette liste, toutefois, il serait souhaitable que quand on invite à déjeuner ou à dîner un bureaucrate ou quelqu'un de la classe politique, cela soit mentionné sur cette liste. Nous n'avons peut-être pas besoin de savoir qu'on l'a invité dans un grand restaurant, mais nous aimerions avoir ce renseignement. Vous pensez du reste que ce n'est pas difficile de le fournir.

M. Goodwin: Je suis d'accord avec Bob. Normalement, on prend note de toutes ces rencontres. On en prend note en ce sens qu'il en est ensuite fait mention dans des lettres. On peut obtenir tous ces renseignements en invoquant la Loi sur l'accès à l'information, même dans le contexte actuel, si on sait quoi demander.

[Texte]

Mr. Bryden: Your lists are not available under access to information.

Mr. Goodwin: Not my list, but if I were to write to the Deputy Minister of Indian Affairs, clearly that would be a matter of record. All of our contacts are available. I'm not sure I agree with Bob that it wouldn't be onerous to track them all and identify them, but what would you do with the information?

Mr. Bryden: I'll give you a classic example. I would give my eye teeth to know who was lobbied on the Pearson deal. I have a pretty good idea who the politicians were, but I'd like to know who the bureaucrats were and how many were lobbied time over time. That's the kind of thing where the transparency comes, where people have lost confidence in lobbying.

Mr. Epstein, in your remarks you mentioned what happens when there's sleazy, nasty business meetings in which the minister meets his friends at a tennis club or over lunch or whatever. I think it's the same case where a senior bureaucrat might be having a cosy relationship. These are the things we would like to know, and I take it from your remarks that if we can find a system that is not too complex, you would not be opposed to keeping lists of the names of individuals you deal with in the bureaucracy. Okay.

I'd like to branch out into something else. Let me take you in a slightly different direction, because you're a very interesting group. Again, I'm asking both of you.

What's your position on lobbyists who lobby government and receive a certain amount of their funding from government? Let's say it's a provincial government hiring you to lobby the federal government, or a federal government department hiring you to lobby another government department. Do you think this is a proper thing to do?

Mr. Goodwin: My response would be very brief. I can't imagine doing that. It's not within my realm of experience to be hired by one government to lobby another, nor is it the nature of any of the work we would do within the firm.

Mr. Bryden: Is that the same with you, Mr. Epstein?

Mr. Epstein: I have not been hired by governments to lobby governments, but I think you raised a subsidiary question—working for people whose funding comes from the public purse. I think you did raise that question and I don't want to avoid it.

First of all, the question is whether the lobbying needs to be done, whether there's a task to do, and whether people get paid to do it. So the first question is one of being paid for the work that's done.

[Traduction]

M. Bryden: Vos listes ne sont pas accessibles en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

M. Goodwin: Pas ma liste, mais si j'écrivais au sous-ministre des Affaires indiennes, cela ferait certainement partie des renseignements accessibles. On peut avoir accès à la liste de toutes nos personnes-ressources. Je ne dirais peut-être pas comme Bob qu'il ne serait pas difficile de les retracer toutes et de fournir leurs noms, mais que feriez-vous de ces renseignements?

M. Bryden: Je vais vous donner un exemple classique. Qu'est-ce que je ne donnerais pas pour savoir qui a été pressenti au sujet de l'affaire de l'aéroport Pearson. J'ai une assez bonne idée des personnalités politiques concernées, mais j'aimerais savoir qui sont les hauts fonctionnaires avec lesquels on a communiqué, combien de hauts fonctionnaires ont été visés à maintes reprises par les activités de lobbying. C'est à propos de renseignements de ce genre que se pose la question de la transparence; c'est pour ces raisons que l'on se méfie maintenant du lobbying.

Monsieur Epstein, dans vos observations, vous qualifiez de sordides et d'immondes les rencontres d'affaires du ministre avec ses amis à son club de tennis, ou au cours d'un repas dans d'autres circonstances. Je pense qu'on pourrait dire la même chose à propos d'un haut fonctionnaire qui pourrait entretenir des relations intimes. Ce sont là des choses que nous aimerions savoir, et je déduis de vos observations que si nous pouvions trouver un système qui ne serait pas trop complexe, vous ne vous opposeriez pas à ce qu'on tienne des listes des noms des fonctionnaires avec lesquels vous traitez. Très bien.

J'aimerais maintenant aborder un autre point. Prenons la question sous un angle légèrement différent, car votre groupe présente un grand intérêt. Encore là, ma question s'adresse à vous deux.

Que pensez-vous des lobbyistes qui mènent des activités de lobbying auprès du gouvernement et qui sont financés en partie par celui-ci? Supposons qu'un gouvernement provincial retient vos services pour faire du lobbying auprès d'Ottawa, ou qu'un ministère fédéral retient vos services pour exercer des pressions sur un autre ministère. Y voyez-vous quelque chose à redire?

M. Goodwin: Je répondrai très brièvement. Je ne me vois pas en train de faire cela. Il ne m'est jamais arrivé d'être embauché par un gouvernement pour faire du lobbying auprès d'un autre, et ce n'est pas du tout le genre d'activités de lobbying qu'exerce notre cabinet.

M. Bryden: En est-il de même pour vous, monsieur Epstein?

M. Epstein: Aucun gouvernement n'a retenu mes services pour faire du lobbying auprès d'autres gouvernements, mais je pense que vous avez soulevé une question connexe—soit le travail qu'on peut faire pour le compte de personnes qui sont financées à même les deniers publics. Je pense que vous avez soulevé cette question, et je ne vais pas l'esquiver.

D'abord, il faut voir s'il y a lieu de faire du lobbying, s'il y a une tâche à accomplir, et si des gens sont payés pour le faire. En premier lieu, il faut donc voir à se faire payer pour le travail accompli.

[Text]

[Translation]

• 1620

The second question is some kind of an idea that we run into all the time in working for first nations, which is that somehow people who receive money that originates from a government source don't really have the right to control that money after they get it. I constantly run into the idea that it's public money, so what are you doing with it? There's a concept that even after the money is paid out, the control of the money should somehow rest with government. I run into it all the time. I'm not saying you're implying that, but I'm saying we run into that.

Then we get into the question of what right do Indians have to use government money to lobby government. I would say the right is theirs to use the money to do what they think is necessary, to do what they need to get housing, to get health services, whatever it happens to be. I am offended by the idea, which I hear repeatedly—and I want to make the point very clearly—that somehow when people receive money that originates at a public level it's not theirs to spend as they see fit.

Mr. Bryden: I'd like to make a comment on that. We are paying out \$4 billion a year in unconditional and unaudited grants to organizations and all kinds of groups, including aboriginal groups. There's no question about the lack of strings attached and this kind of thing. I accept what you say, but if we take your thesis, should we not then apply it to all other organizations? Can we limit it to aboriginal groups, or should it not apply it to every charity and every non-profit organization, regardless of the advocacy agenda? We fund thousands of these groups, and many of them, as it turns out, do lobby government in order to advance their agendas or even to get more funds. Some actually hire paid lobbyists. My question was directed at you because often this is the case.

Now, can you just give me some guidance here? Is there some way we can grip this problem? I don't think the public at large finds it acceptable that government money is going to pay lobbyists to lobby government, when maybe they'll lobby government for more money.

Mr. Epstein: I just want to clarify. Is it the recursive quality of this that's disturbing, or is it the fact that government money is being used?

Mr. Bryden: I don't know what you mean.

Mr. Epstein: Well, is it the fact that government money is being used to influence government, or is it the fact that money is being spent to hire paid lobbyists, as you call them?

Mr. Bryden: No, it's not a question of hiring paid lobbyists. As a matter of fact, there's a certain transparency to that, which I kind of admire. It's the fact that it's recursive. It enables government or the bureaucracy to advance its agenda by financing a group that lobbies, not only the politicians, but the public at large.

La deuxième question a trait à un problème qui se pose tout le temps quand on travaille pour les premières nations, soit qu'en quelque sorte les gens qui reçoivent des fonds d'une source gouvernementale n'en sont pas vraiment maîtres une fois qu'ils les ont reçus. On en revient toujours à dire que ce sont des fonds publics; alors que fait-on? L'idée persiste que même une fois l'argent versé, le gouvernement devrait en conserver en quelque sorte le contrôle. Je suis sans cesse en butte à cette difficulté. Je ne dis pas que vous le dites, mais nous y sommes sans cesse confrontés.

Il y a aussi la question du droit qu'ont les autochtones d'utiliser les fonds gouvernementaux pour faire du lobbying auprès du gouvernement. Je dirais quant à moi qu'ils ont le droit d'utiliser l'argent pour ce qui leur semble nécessaire, pour faire ce qu'ils doivent faire pour se loger, pour obtenir des services de santé, ou quoi que ce soit d'autre. Je suis révolté par cette idée, dont on me rebat sans cesse les oreilles—et je tiens à le dire très clairement—qu'on ne peut pas dépenser comme bon nous semble l'argent qui vient des fonds publics.

M. Bryden: Je voudrais dire quelque chose à ce sujet. Chaque année, nous versons quatre milliards de dollars sous forme de subventions sans conditions à des organisations et à toutes sortes de groupes, y compris des groupes autochtones, qui n'ont à cet égard aucun compte à rendre. Ces subventions ne sont assorties d'aucune condition. Je veux bien que vous disiez cela, mais si nous suivons votre raisonnement, est-ce que nous ne devrions pas alors l'appliquer à toutes les autres organisations? Pouvons-nous ne viser que les groupes autochtones, ou est-ce qu'il ne faudrait pas aussi viser tous les organismes de bienfaisance et tous les organismes sans but lucratif, quelle que soit leur raison d'être? Nous finançons des milliers de groupes, et un bon nombre d'entre eux, à ce qu'il appert, font du lobbying auprès du gouvernement pour faire avancer leur cause, et même pour obtenir davantage de fonds. Certains retiennent même les services de lobbyists rémunérés. Je pose la question parce que cela se produit souvent.

Cela dit, pourriez-vous m'éclairer? Y a-t-il un moyen de régler ce problème? Je ne pense pas que le grand public trouve acceptable que des fonds publics servent à payer des lobbyists qui font du lobbying auprès du gouvernement, et que ceux-ci le fassent peut-être justement pour en obtenir davantage d'argent.

M. Epstein: J'aimerais avoir une précision. Est-ce le caractère récursif de cette pratique qui fait que le bât blesse, ou est-ce le fait que l'on dépense de l'argent qui vient du gouvernement?

M. Bryden: Je ne vois pas ce que vous voulez dire.

M. Epstein: Eh bien, est-ce le fait qu'on dépense des fonds publics pour exercer des pressions sur le gouvernement, ou est-ce le fait que l'argent sert à retenir les services de lobbyists rémunérés, comme vous les appelez?

M. Bryden: Non, ce n'est pas parce qu'on retient les services de lobbyists rémunérés. En fait, il y a là même une certaine transparence, dont je me réjouis. C'est le fait que ce soit récursif. Cela permet au gouvernement ou à l'administration de faire progresser sa cause en finançant un groupe qui fait du lobbying, non pas seulement auprès de la classe politique, mais aussi auprès du grand public.

[Texte]

You have a situation—and you actually, I believe, have it in the aboriginal situation—where you do have a bureaucracy that is putting out money to groups, which are lobbying other government departments, other levels of governments, and even lobbying public opinion. I have difficulty and I think the average person has difficulty, because if we apply it in that case, where do you stop it? I would like some guidance on that.

Mr. Epstein: To answer your question, I would say there's a direct comparison that can be made to the question of how charities spend their money and whether they should spend their money on administering their charities and in seeking increased additional sources of charitable contribution, or whether the charity should spend most of its money for the stated purpose of the charity, whatever it happens to be.

I would say there's a direct parallel here. It has to do with the main purposes of the organization. I can assure you, for example, that if you look at aboriginal organizations and at the amount of money they spend lobbying government versus the amount of money they spend supplying services to their people, the very great percentage is going to be spent on providing the services and a smaller amount is going to be spent on making sure those services continue to flow.

Mr. Bryden: I have one last question, just following exactly on that remark. Would you be in favour of this committee advancing an amendment that suggested that an organization receiving government funding could only spend a specific percentage of that on actual lobbying efforts, say 30%, for example? Would that be a fair and equitable thing to do with your aboriginal groups, with charities and other groups? I hope both of you will answer that.

Mr. Epstein: It would seem to be fair, but I'll tell you why it's not. It's because all aboriginal groups are not in the same situation. Some of them are in desperate need, have no means to contact the government, wouldn't know who to phone or what to do, and so forth, and must make tremendous efforts to break through the barriers that surround this place so their very existence is understood and their problems are understood. In the process of you might say overcoming that threshold, they might have to spend a great deal of money in the beginning. They might even have to spend money they don't have. I think that's true for all kinds of them. You run into many, many cases like that.

Mr. Bryden: Could they not get more government money so they would stay within the 30% threshold and spend it on something else?

Mr. Epstein: That's assuming there's more government money to get.

Mr. Goodwin: Let me take a slightly different tack on that.

[Traduction]

On fait face à une situation—et je crois que de fait c'est ce qui se passe dans le cas des autochtones—où l'administration verse des fonds à des groupes, qui font du lobbying auprès d'autres ministères, d'autres paliers de gouvernement, et qui essaient même d'influer sur l'opinion publique. J'y trouve à redire, et je pense que le citoyen moyen y trouve aussi à redire, parce que si on le fait dans ce cas, où va-t-on s'arrêter? J'aimerais que vous me disiez ce que vous en pensez.

M. Epstein: Pour répondre à votre question, je dirais qu'on peut tout à fait comparer cette question à celle de savoir comment les organismes de bienfaisance dépensent leurs fonds et s'ils devraient les dépenser pour s'administrer et chercher d'autres sources plus importantes de contribution, ou encore s'ils devraient dépenser la majorité des fonds dont ils disposent pour leur fin officielle, quelle qu'elle soit.

Je dirais qu'on peut dresser un véritable parallèle. Cela a trait à la grande raison d'être de l'organisation. Je peux vous assurer, par exemple, que dans le cas des organisations autochtones si vous comparez les sommes qu'elles consacrent aux activités de lobbying auprès du gouvernement à ce qu'elles dépensent pour fournir des services aux autochtones, vous verrez qu'un très fort pourcentage des fonds servent à fournir des services et qu'une proportion moindre sert à garantir le maintien de ces services.

M. Bryden: J'aimerais poser une dernière question, pour faire suite à ce que vous venez de dire. Souhaiteriez-vous que le comité propose une modification selon laquelle une organisation touchant des fonds publics ne puisse en dépenser qu'un pourcentage donné au chapitre du lobbying proprement dit, par exemple 30 p. 100? Agirait-on de façon juste et équitable envers les groupes autochtones, les organismes de bienfaisance et d'autres groupes? J'aimerais que vous répondiez tous les deux.

M. Epstein: Cela semblerait juste, mais je vais vous dire pourquoi ça ne l'est pas. C'est parce que les groupes autochtones n'en sont pas tous au même point. Certains sont dans une situation désespérée, n'ont aucun moyen de communiquer avec les gouvernements, ne sauraient pas qui appeler ni quoi faire, etc., et ils doivent déployer des efforts surhumains pour percer les murs qui gardent cette place s'ils tiennent à ce qu'on se rende compte de leur existence et de la nature de leurs problèmes. Ne serait-ce que pour franchir ce seuil, ils peuvent avoir à dépenser beaucoup d'argent. Ils peuvent même avoir à dépenser des fonds qu'ils n'ont pas. Je pense que c'est vrai pour toutes sortes de groupes. On rencontre une infinité de cas de ce genre.

Mr. Bryden: Ne pourraient-ils pas obtenir davantage de fonds publics afin de pouvoir respecter ce seuil de 30 p. 100 et consacrer le reste à autre chose?

M. Epstein: C'est supposer que le gouvernement dispose d'autres fonds.

M. Goodwin: J'aimerais envisager la question sous un autre angle.

[Text]

Mr. Bryden, 30% strikes me as inconceivably high. By the way, I should confess my sins. In fact I was a senior public servant for quite a number of years, indeed for over ten years in the Department of Indian Affairs. I would say as a very, very rough guess that the amount of money that's spent on lobbying as it is being described here today, which is the concept of somehow influence and lobbying being related, I would be stunned if anything more than perhaps 0.01% of all moneys that go out of the Department of Indian Affairs, and indeed other government departments, ever finds its way into the pockets of people like ourselves as lobbyists. Although I look at my colleague and I notice the quality of his clothes and what not, so maybe. . .

Perhaps the more substantive point I'd like to make, however, and I'm sure it's true with Bob and his firm, and it's very, very true with E.E. Hobbs & Associates, is that the work we do is 95% of a technical and strategic nature. It isn't spending time on the phone talking with some of my ex-colleagues in Indian Affairs. Indeed, I don't think I've talked to anybody in Indian Affairs in the last year except over a drink. That is what you want a report on. . . Right. That is easy to do.

The fact is that we have technical people. We do environmental studies. We do economic development studies. We do legal analysis in conjunction with lawyers who are associated with us. We do all of the things that are in fact done on the other side of the table, so to speak, the things I did as a public servant: trying to analyse grievances, the historical context of it, the nature of the impacts of these problems and what not.

In the absence of first nations using resources—inevitably government resources, because by and large they don't have any other real resources of any magnitude—there is no possibility of a level playing field. There's a large number of people out there who provide their gaggle of lawyers to counterbalance all of the legal counsels out of the Department of Justice. There are people like ourselves who try to counterbalance the kind of people inside the department. With the array of power that exists inside government, it's inconceivable that anyone could perceive an equitable balance of power today in dealings between first nations and governments.

I think it's very important that the committee look beyond the more glossy understandings of what a lobbyist might be. Indeed, that's one of the reasons it confuses us as to why we would necessarily register as lobbyists, given the nature of lobbies. But given the fact that perhaps 2%, 3% or 5% of our work does involve that kind of contact, we do so and we do so willingly, as I remark.

[Translation]

Monsieur Bryden, ce taux de 30 p. 100 m'apparaît exagérément élevé. Soit dit en passant, je dois battre ma coulpe. J'ai été haut fonctionnaire pendant de nombreuses années et pendant plus de dix ans au ministère des Affaires indiennes. Je dirais de façon très approximative que le montant dépensé au chapitre du lobbying au sens qu'on lui donne ici aujourd'hui, soit le fait de mener des activités de lobbying dans le but d'exercer une influence. . . je serais très étonné que plus de 0,01 p. 100 de tous les fonds versés par le ministère des Affaires indiennes, et bien sûr par d'autres ministères, se retrouve dans les goussets de gens qui, comme vous, font du lobbying. Quoique, voir mon collègue, d'après son élégance vestimentaire, peut-être que. . .

Trêve de plaisanterie, et je suis sûr que c'est vrai dans le cas de Bob et de son cabinet, et c'est parfaitement vrai dans le cas de E.E. Hobbs & Associates, le travail que nous effectuons est dans 95 p. 100 des cas de nature technique et stratégique. Il n'est pas question de passer son temps au téléphone à parler avec certains de mes anciens collègues des Affaires indiennes. Du reste, je ne pense pas avoir parlé à qui que ce soit des Affaires indiennes depuis un an, si ce n'est pour un verre. C'est ce sur quoi vous voulez un compte rendu. . . Très bien. C'est facile à faire.

Le fait est que nous avons du personnel technique. Nous faisons des études environnementales. Nous faisons des études de développement économique. Nous faisons des analyses juridiques en collaboration avec des avocats qui travaillent de concert avec nous. Nous faisons toutes sortes de choses qu'on fait d'ailleurs aussi de l'autre côté de la table, si l'on peut dire, des choses que je faisais à titre de fonctionnaire: essayer d'analyser des doléances, le contexte historique dans lequel elles sont faites, la nature de ces problèmes et leurs incidences, et tout ce qui s'ensuit.

Faute de ressources, les premières nations—il s'agit inévitablement de ressources gouvernementales, étant donné que dans une très large mesure les premières nations n'ont pas d'autres véritables ressources de quelque importance que ce soit—ne peuvent pas être traitées sur un pied d'égalité. Il y a bien des gens qui font leur baratin d'avocat pour faire contrepoids aux conseillers juridiques du ministère de la Justice. Des gens comme nous, qui essaient de faire contrepoids aux effectifs du ministère. Étant donné la batterie de pouvoirs dont dispose le gouvernement, comment peut-on penser que les premières nations et les gouvernements traitent aujourd'hui à armes égales?

Il me semble très important que le comité cherche à comprendre au-delà des belles apparences ce que peut être vraiment un lobbyiste. Bien sûr, c'est une des raisons pour lesquelles nous ne voyons pas clairement pourquoi nous devrions nécessairement nous inscrire en tant que lobbyistes, étant donné la nature de nos activités de lobbying. Mais vu que les activités de ce genre représentatives peut-être 2, 3 ou 5 p. 100 de notre travail, nous le faisons, et nous le faisons de bonne grâce, je le souligne.

[Texte]

I think there's a fundamental misconception in terms of what work really goes on.

The Chairman: Thank you very much. I have a concluding question, and then a next panel will start. We're now late for our next panel of witnesses.

We didn't really talk a whole lot about the code of conduct for lobbyists. My concluding question as chairman would be whether both groups could share with us their views on the status of this proposed code of conduct, how it might be enforced, and how we might consider dealing with the subject as it's written in the act or in the draft that's before us. If you have any comments, I'd be pleased if you'd consider sharing them with us.

Mr. Goodwin: I personally do not, Mr. Chairman. I didn't prepare myself in terms of any real. . .

Mr. Epstein: I'll go back to what I said when we were talking about ethics, because you're back to the ethical question again.

If the code of conduct is an industry-established code of conduct, I would compare it with industry-established codes of conduct in other professions and say that essentially it does nothing but protect the members of that industry.

I think a code of conduct is something that exists with an individual, possibly with a firm or with a management of a firm. I think it's very, very much a personal thing, having to do with what is right and what is wrong.

I mentioned the problem of rake-offs on money that's received or contingency fees paid on moneys received from government. I don't like that. I know people who do it and find no difficulty with it. I don't know that you can externally impose some kind of morality that will help people do that or whether the industry can do it itself. I don't think you get at the issue very easily that way. I think it's very, very difficult to affect people's behavior through such means in reality.

The Chairman: Thank you very much. On behalf of the members present, I want to thank both groups, both companies, for appearing today. Thank you for sharing your views with us. They'll certainly be considered as we prepare the deliberations of committee.

We'll take a short recess and invite the next panel to come forward.

• 1633

• 1639

The Chairman: This is a call to order.

We're resuming discussion of Bill C-43, an act to amend the Lobbyists Registration Act. I'd invite you to present yourselves and let us know who you're representing.

[Traduction]

Je pense qu'il y a un profond malentendu quant au travail qui se fait vraiment.

Le président: Merci beaucoup. J'aimerais poser une dernière question, après quoi nous accueillerons d'autres témoins. Nous sommes en retard pour la prochaine comparution.

Nous n'avons pas beaucoup parlé du code de déontologie des lobbyistes. En tant que président, pour terminer, j'aimerais demander aux deux groupes de témoins s'ils veulent nous dire ce qu'ils pensent du code de déontologie proposé, de la façon dont on pourrait en assurer le respect, de l'examen que nous pourrions faire de cette proposition inscrite dans la loi, ou dans l'ébauche qui nous est soumise. Si vous avez des observations à faire, j'aimerais bien que vous nous en fassiez part.

M. Goodwin: Quant à moi, je n'en ai pas, monsieur le président. Je ne me suis pas préparé en vue de discuter vraiment. . .

M. Epstein: Je vais redire ce que j'ai dit quand on a parlé de déontologie, vu que vous revenez sur cette question.

S'il s'agit d'un code de déontologie pour un secteur particulier, je le comparerais à ceux d'autres professions et je dirais qu'au fond ils ne servent à rien d'autre qu'à protéger les intérêts des membres de ces corporations.

J'estime qu'un code de déontologie, c'est quelque chose que se donne un individu, peut-être une société ou la direction d'une société. Je pense vraiment que c'est une question bien personnelle, qu'il s'agit de cerner ce qui est juste et ce qui ne l'est pas.

J'ai parlé du problème des pourcentages qu'on perçoit sur les fonds reçus ou des honoraires conditionnels aux subventions gouvernementales. Cela ne me plaît pas. Je connais des gens qui le font, et c'est leur affaire. Je ne pense pas qu'on puisse de l'extérieur imposer un certain sens moral qui aide les gens, ou que le secteur puisse le faire lui-même. Je ne pense pas qu'on puisse facilement régler la question ainsi. Il me semble en fait extrêmement difficile d'influer sur le comportement des gens en employant des moyens de ce genre.

Le président: Merci beaucoup. Au nom des membres du comité qui sont présents, je remercie les représentants des deux groupes, des deux cabinets, d'avoir comparu aujourd'hui. Merci de nous avoir présenté votre point de vue. On en tiendra certainement compte en prévision de la poursuite des travaux du comité.

Nous allons faire une brève pause et inviter les témoins suivants à prendre place à la table.

Le président: Nous reprenons nos travaux.

Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Veuillez vous présenter et nous dire qui vous représentez.

[Text]

[Translation]

• 1640

Mr. G.J. Robert Boyle (Individual Presentation): My name is Robert Boyle. I represent myself. I am registered as a consultant under the Lobbyists Registration Act at the moment. I'm the former ADRG of the country. I served five prime ministers and five legislatures directly from 1974 to 1987 and then a few years afterwards as an advisor.

The Chairman: I thought I recognized your name, but I asked the clerk and he said it would be better to have Mr. Boyle introduce himself.

Mr. Boyle: I accepted the invitation for two reasons: one, because I'm a lobbyist, so to speak, and I have some views there; and secondly and most importantly because I've been involved personally in the elaboration of all the codes of ethics, codes of conduct, standards of conduct, post-employment guidelines and lobbyists registration for close to the last 25 years. I've worked with all levels of government and I've been involved personally in situations that required the experience of being able to say yes to anybody about what he or she did.

The Chairman: I just want to get the appearances and then we'll go ahead.

Mr. John Hylton (Partner, Borden & Elliott): Mr. Chairman, my name is John Hylton. I'm a partner with the law firm of Borden & Elliott. I'm representing myself, or in a broader context, I'm representing the members of my law firm. I have worked in the federal government for a number of years and I'm now in private practice.

The Chairman: Now that we have the appearances, are each of you going to give a brief overview? Is that how you would intend to proceed?

Mr. Boyle: I would enjoy that.

The Chairman: Okay, so you each have about ten minutes. I just want to caution you that we have a vote scheduled for a 5:30 bell. Please proceed.

Mr. Boyle: Fine. I'll try to be short.

Le problème particulier auquel on fait face, est celui-ci: qu'est-ce que le lobbying? Selon certains, dans le domaine de la communication d'aujourd'hui, presque tout ce qui se passe est du lobbying, que ce soit du marketing, des présentations ou quoi que ce soit d'autre.

Malheureusement, le mot «lobbying» a une connotation très particulière,

most likely because of what happens in the United States. The comparison is always made, but the legislative procedures in Canada are quite different. Our MPs and senators do not have the same role to play in legislative matters as they have in the United States, and this is the main reason for the issue.

For many individuals, firms, companies and organizations, the only way they can become effective with their presentation to government is to have somebody prepare it for them. They try to find the best expert to do it. Many of them have them in-

M. G.J. Robert Boyle (présentation individuelle): Je m'appelle Robert Boyle. Je ne représente que moi-même. Je suis inscrit en ce moment comme consultant aux termes de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Je suis l'ancien sous-registraire général adjoint du pays. De 1974 à 1987, j'ai été au service de cinq premiers ministres et cinq législatures, et je suis resté comme conseiller pendant quelques années par la suite.

Le président: Je croyais avoir reconnu votre nom, mais j'ai pris le conseil du greffier, qui m'a dit qu'il valait mieux que M. Boyle se présente lui-même.

M. Boyle: J'ai accepté votre invitation pour deux raisons: la première, parce que je suis lobbyiste, pour ainsi dire, et parce que j'ai des opinions à ce titre; la deuxième, qui est la plus importante, parce que j'ai participé personnellement à l'élaboration de tous les codes de déontologie, codes de conduite, normes de conduite, lignes directrices après-emploi concernant l'enregistrement des lobbyistes pendant presque les 25 dernières années. J'ai collaboré avec tous les paliers de gouvernement et je me suis retrouvé personnellement dans des situations où il fallait avoir assez d'expérience pour conseiller des gens sur ce qu'ils faisaient.

Le président: Voyons d'abord ce qui en est des apparences; nous commencerons ensuite.

M. John Hylton (associé, Borden & Elliott): Monsieur le président, je m'appelle John Hylton. Je suis associé du cabinet d'avocats Borden & Elliott. Je ne représente que moi-même, ou, dans un contexte plus large, je représente les associés de mon cabinet. J'ai été au service du gouvernement fédéral pendant plusieurs années et je suis maintenant en pratique privée.

Le président: Maintenant que nous connaissons les apparences, allez-vous nous donner chacun un bref exposé? Est-ce la façon dont vous voudriez procéder?

M. Boyle: Je veux bien.

Le président: D'accord; vous avez donc dix minutes chacun. Je dois vous prévenir cependant que nous avons un vote prévu et que la sonnerie va retentir à 17h30. Nous vous écoutons.

M. Boyle: Bien. Je tâcherai d'être bref.

The particular problem we are dealing with is as follows: what is lobbying? According to some, in the context of communication of nowadays, just about everything is lobbying, be it marketing, presentations and whatever.

Unfortunately, the word "lobbying" has a very specific connotation,

surtout à cause de ce qui se passe aux États-Unis. C'est une comparaison qu'on fait toujours, mais les formalités législatives au Canada sont tout à fait différentes. Nos députés et sénateurs ne jouent pas le même rôle législatif qu'aux États-Unis, et cette différence est au coeur du problème.

Nombre de particuliers, entreprises et organisations ne peuvent être efficaces dans leurs rapports avec le gouvernement que s'ils ont recours à des intermédiaires. Ils tâchent de trouver les meilleurs experts. Nombre d'entreprises disposent de ces

[Texte]

shop, but others don't have them in-shop, so they use people who know. They have been called lobbyists, but the major role of the lobbyist, if he does what I call a proper job, is to present the case in the best possible manner to the right people to get the right answer.

I personally believe if anybody does anything—I think the word “sleazy” was used a while back—that is not proper, he should not be allowed to continue his effort. I feel very strongly that if any government official or the bureaucracy at any level does entertain such a matter, they should not be allowed to remain.

Where do we balance this issue that is confronting, to a certain degree, the group?

On fait en sorte que c'est la personne qui se présente au gouvernement qui a le poids du problème. C'est elle qui doit déclarer ce qu'elle fait. Mais il ne faut pas oublier que cette personne ne peut rien faire si elle n'est pas reçue par quelqu'un au gouvernement.

[Traduction]

experts chez elles, mais d'autres non, et c'est pourquoi celles-ci ont recours à des spécialistes. On les appelle lobbyists, mais le rôle principal du lobbyist, s'il fait bien son travail au sens que je lui donne, c'est de plaider sa cause de la meilleure façon qui soit auprès des autorités compétentes afin d'obtenir le résultat voulu.

Personnellement, je crois que quiconque se prête à des actes—je crois qu'on a employé plus tôt le terme «sordides»—inappropriés ne devrait pas avoir le droit d'exercer sa profession. J'ai la ferme conviction qu'on ne saurait permettre à un élu ou un fonctionnaire, à quelque niveau qu'il soit, d'exercer ses fonctions s'il envisage de se prêter à de tels actes.

Comment notre profession doit-elle traiter ce problème qui se pose à elle dans une certaine mesure?

We make sure that it is the person that lobbies the government that bears the weight of the problem. It is he or she who must disclose what he or she does. But you must bear in mind the fact that this person cannot do anything if he or she finds no audience within government.

● 1645

Dans notre démocratie, le rôle principal de nos députés, qu'ils soient ministres, secrétaire parlementaires ou quoi que ce soit, est de représenter tous leurs électeurs. Mais on sait bien ce qui se passe. On sait très bien qu'un bon nombre de députés, surtout ceux qui arrivent à chaque élection, ne savent pas avec qui communiquer. Même s'ils le savent, il faut du temps pour obtenir des réponses. Ils ont un grand nombre de cas, et cela représente pour eux un fardeau très considérable. Quant aux ministres, ils ont des problèmes très particuliers dans bien des cas, comme on a pu voir dans les journaux récemment.

Il ne fait aucun doute qu'on fait un pas en avant en proposant ceci, mais est-ce assez? On va peut-être discuter plus tard de quelques points à cet égard.

Une des choses qui m'ont toujours frappé et préoccupé, c'est la question de la langue.

Language is a major issue, what we use and how it is interpreted. I will say that if we look at the proposed legislation, the definition of “organization” in both languages is quite different. If we look at the term “alleged breaches” in English, in French it's not the same. The meaning of the words is quite different. We have to be very careful on that issue. We see it coming out in much of the media.

The other point I want to mention has to do with the ethics counsellor. It is raised quite often. Should he be appointed by Parliament or by the Prime Minister? I have no hesitation in saying that if he only had responsibility for the registration issue, fine, there would be no difficulty. If he keeps the dual role—I know the problem, I was there for many years—of being the adviser to the Prime Minister of the day, he cannot be answerable to Parliament; he must answer to the Prime Minister.

In our democracy the Prime Minister is the leader of the party. This applies to the other leaders also: they must keep their people under, I'd say, control, or whatever expression you want to use. They tell you how you must behave, where you

In our democracy, the major task of our members, be they ministers, parliamentary secretaries or whatever, is to represent all their constituents. But we know well what happens. We very well know that a large number of members, especially the new ones who come in after every election, do not know whom to contact. And even if they know, it takes time to get answers. They have a great deal of cases, and that represents quite a burden for them. As for ministers, they have very specific problems in a lot of cases, as we could read in the papers recently.

There is no doubt that we are going one step forward by proposing this bill, but is it enough? We may discuss a few points in that regard later.

One of the things that has always struck me and caused me some concern was the language issue.

La langue est une question importante, les termes que nous utilisons et l'interprétation que nous leur donnons. Voyez le texte de loi dont vous êtes saisis: la définition du terme «organisation» diffère beaucoup d'une langue à l'autre. Voyez l'expression «alleged breaches» dans le texte anglais; en français, ce n'est pas la même chose. Les mots ont des significations très différentes. Il faut être prudent à cet égard. Les médias en font longuement état.

Je tiens également à parler du conseiller en éthique. On en parle souvent. Devrait-il être nommé par le Parlement ou par le premier ministre? Je n'hésite nullement à dire que s'il n'est que responsable de l'enregistrement, d'accord, pas de problème. Mais s'il conserve son double rôle—je connais le problème, j'ai été là pendant plusieurs années—de conseiller du premier ministre, il ne peut rendre de comptes au Parlement; il doit rendre des comptes au premier ministre.

Dans notre démocratie, le premier ministre est le chef du parti. Cela s'applique aux autres dirigeants politiques aussi: ils doivent, si vous voulez, contrôler leurs gens, ou peu importe l'expression que vous voudrez utiliser. Ce sont eux qui vous

[Text]

should be to vote and what not. It's the whole procedure, the system of being an MP, and it should remain with the Prime Minister. He is the only person who can appoint ministers or senior people. Parliament does not appoint. It's the system we have, but I think it's the best one on earth and it should stay there. We have problems, okay. But this is the key there: as long as you have that dual role, it's impossible.

On the issue of advice or being a counsellor, knowing the ins and outs, I would say that any adviser to the government at any level gives his message to his minister, his president, or whoever it is.

In my view—and I've held it all my life—whatever goes on between the individual who has the responsibility and the minister who must answer the questions, the discussions between the two are a question of trust and never disclosed.

The expression used by some people at one time, referring to me, was "father confessor" to many of the ministers and prime ministers. We all accept that father confessors never say anything about what happens. It's the only way to operate. I think this is a key role there and one we mustn't forget. It may be difficult; advisers never know how the authority will use the advice, comments and recommendations that are given. We never know, but he's the authority; he must give what he wants.

As for me, I deplore the fact that there are any breaches on that issue. I've seen it in this country and I always deplore the fact that a senior official breaks open his secret negotiations or discussions with the authority in place, at whatever level. Unless there's something wrong—if it's criminal, there's no problem. Criminality is another issue. We have a criminal code that is very strong, if we apply it, and we can. In those cases, the law should be applied to the fullest extent and we should do whatever has to be done to prevent a criminal act from happening.

• 1650

The other point I wanted to raise regards the administration issue. Even with my preferred knowledge, I have difficulty with how the words "lobby" and "lobbyist" are defined. How is the word "influence" defined and how is the term "meeting or arranging" defined?

What is influence? Influence is communicating your idea to an individual. Is that what the issue is? I don't think so. The minister may have said—and I know I've said it before—that the issue is not your regular representations; it's whenever there is something that could be considered not quite adequate. That is the problem.

Unfortunately, here as in other areas—very few cases, mind you, but we've had some we don't like—we have seen things happen that we did not appreciate. It would seem that either the individuals who made the submission or the people who received the submissions did not follow the issue on its own merit and, at least as far as I'm concerned, in a way I would expect it to be by the people at the level concerned.

[Translation]

disent comment vous devez vous conduire, ce pour quoi vous devez voter, et j'en passe. C'est le fondement de tout le processus, c'est cela être député, et l'autorité doit rester concentrée entre les mains du premier ministre. Il est le seul qui nomme les ministres ou les hauts fonctionnaires. Le Parlement n'a aucun pouvoir de nomination. Tel est notre système, mais je crois que c'est le meilleur du monde, et nous devrions le conserver. Bien sûr, nous éprouvons des difficultés. Mais tout le problème est là: il est impossible au conseiller en éthique d'exercer ses fonctions s'il conserve ce double rôle.

Pour ce qui est de donner des conseils, de connaître chaque dossier comme le fond de sa poche, je dirais que tout conseiller du gouvernement, à quelque niveau qu'il soit, ne doit conseiller que son ministre, son président, ou peu importe.

À mon avis—et c'est ce que j'ai pensé toute ma vie—une confiance absolue doit régner entre la personne qui a la responsabilité de conseiller et le ministre qui doit rendre des comptes publiquement, et la teneur des discussions entre les deux ne doit jamais être révélée.

Dans le temps, certains m'appelaient le «directeur spirituel» de plusieurs ministres et premiers ministres. Nous admettons tout le fait que le directeur spirituel doit toujours garder sa langue. C'est la seule façon de faire. Je crois que c'est un rôle capital ici, et nous ne devons jamais l'oublier. C'est parfois difficile; les conseillers ne savent jamais ce qu'on fera de leurs conseils, de leurs observations, et de leurs recommandations. Nous ne le savons jamais, car c'est le décideur qui décide; c'est lui qui doit agir.

Quant à moi, je déplore le fait qu'il y ait des manquements à cet égard. J'ai vu cela dans notre pays, et je déplore toujours le fait qu'un haut fonctionnaire viole le secret de la négociation ou de la discussion avec l'autorité en place, à quelque niveau que ce soit. À moins bien sûr qu'on n'ait mal agi—si un crime a été commis, ça va. Le crime, c'est autre chose. Notre Code criminel est très sévère, si nous l'appliquons, et nous pouvons le faire. Dans ces cas-là, la loi doit s'appliquer dans toute sa rigueur, et nous devons faire tout en notre pouvoir pour prévenir la commission d'un acte criminel.

L'autre question dont j'aimerais parler a trait à l'administration. Même si je dispose d'une connaissance intime de la question, j'ai du mal à comprendre les définitions qu'on donne des termes «lobby» et «lobbyiste». Comment définit-on le mot «influence» et les termes «rencontrer ou arranger»?

Qu'est-ce que l'influence? L'influence, c'est faire connaître votre idée à une personne. Est-ce cela le problème? Je ne crois pas. Le ministre a peut-être dit—et je sais que je l'ai dit moi-même auparavant—que le problème ne se situe pas dans les instances que l'on fait normalement; c'est plutôt lorsqu'on agit mal. C'est ça, le problème.

Malheureusement, ici comme ailleurs—dans très peu de cas, remarquez bien, mais il y a eu des cas qui nous plaisaient moins—nous avons été témoins de choses qui nous offensaient. Apparemment, les personnes qui avaient fait les instances ou les personnes qui avaient écouté les instances avaient accordé à la question plus d'attention qu'elle n'en méritait, et, du moins en ce qui me concerne, ne s'étaient pas conduites selon les attentes normales.

[Texte]

Nevertheless, we have the best governments in the world. We have had very little difficulty with this issue throughout history. We have had problems, but not major issues.

The other minor point—minor at least in my view—has to do with the question of the fees or the honorariums. Does it matter if an individual receives this or that kind of money? The multi-million-dollar corporations have a whole organization of people—legal people, accountants, marketing people—who all put everything together and bring it to government. I would venture to say that cost in most instances outweighs 95% to 98% of any fees the ordinary or professional lobbyist could even entertain or seek to have.

Where the problem has been, at least again it's hearsay and difficult to prove. We may be able to prove it, but maybe not. Appearances are what the issue is all about. It doesn't look good; therefore it must be bad. Even if there's nothing we can prove, the issue should not come forth in our democracy.

I've said to many an individual and many a minister over the years that if what you're doing or you intend to do is on the front page tomorrow morning, what will be your reaction and your Prime Minister's or leader's reaction? If you're not happy with what might happen, don't do it.

I'll answer any questions on this.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Hylton, did you want to give us some opening remarks, please?

Mr. Hylton: Mr. Chairman, I guess most of my evidence before you would be more anecdotal than anything else. We certainly have experts like Mr. Boyle and you've probably had enough experts to last you a lifetime.

When Bill C-82 was promulgated, it had a review clause in it. I guess I was hoping in a way that it might have been a sunset clause, but it's not drafted in quite that manner.

Just to let you know my background, I had been the CRTC's general counsel several years ago, then managing director and then a member of the commission. I had seven years at CRTC, which I enjoyed and value a great deal. Then for the past 14 years I've been practising law at Borden & Elliot. I did not appear in front of the CRTC for a year after I had been there, and I've returned to work in the field of broadcasting and telecommunications.

I don't think I have any great insights. Certainly when I was at CRTC I was lobbied—I recognize that—and since I've left the CRTC... Incidentally, I don't consider myself a lobbyist, but I'm a lawyer who occasionally lobbies and I have registered for that purpose.

I have enormous respect for the public servants I worked with and other members of the public service and I think they can spot a lobbyist from about a mile and a half. I think they always find out exactly who the lobbyist is representing and know how to deal with that situation.

[Traduction]

Quoi qu'il en soit, nous avons les meilleurs gouvernements qui soient. Tout au long de notre histoire, ce problème s'est rarement posé. Nous avons éprouvé des difficultés, mais jamais de graves problèmes.

L'autre question mineure—mineure du moins à mon avis—que j'aimerais commenter, a trait à la question des honoraires. Quel mal y a-t-il à ce qu'une personne touche tel montant d'argent? Les entreprises riches ont à leur disposition une foule de gens—juristes, comptables, conseillers en marketing—qui montent un dossier et le présentent au gouvernement. J'ose dire que cela coûte dans la plupart des cas presque le double des honoraires qu'un lobbyiste ordinaire ou professionnel pourrait espérer gagner, ou même réclamer.

Où est le problème? Encore là, il y a du oui—dire, et c'est difficile à prouver. On pourra peut-être prouver qu'il y a eu malversation, mais peut-être que non. Les apparences, c'est ça le problème. Ça paraît mal; donc, ce doit être mauvais. Même si l'on ne peut rien prouver, le problème ne doit pas se poser dans notre démocratie.

J'ai demandé à plusieurs personnes et à plusieurs ministres au fil des ans: si ce que vous faites ou comptez faire fait la une des journaux demain matin, comment réagirez-vous, et comment réagira votre premier ministre ou chef? Si vous prévoyez du mécontentement, ne faites rien.

Je suis disposé à répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Hylton, si vous avez un exposé à faire, nous vous écoutons.

M. Hylton: Monsieur le président, je crois que l'essentiel de ce que j'ai à dire relève surtout de l'anecdote. Nous disposons d'experts comme M. Boyle, et j'ai la certitude que vous avez entendu assez d'experts pour le reste de vos jours.

Lorsque le projet de loi C-82 a été adopté, il était assorti d'une disposition de révision. J'espérais que ce serait une disposition de temporisation, mais tel n'a pas été le cas.

Quelques notes à mon sujet: j'étais il y a quelques années l'avocat général du CRTC, puis j'en suis devenu le directeur administratif, et ensuite commissaire. J'ai passé sept ans au CRTC, et j'en ai un très beau souvenir. Depuis 14 ans, j'exerce le droit chez Borden & Elliot. Je ne me suis pas présenté devant le CRTC pendant une année après mon départ, et je suis retourné au domaine de la radio-télévision et des télécommunications.

Je ne crois pas pouvoir vous éclairer beaucoup. Chose certaine, lorsque j'étais au CRTC, on a exercé des pressions sur moi—je l'admets—et depuis que j'ai quitté le CRTC... Soit dit en passant, je ne me donne pas pour lobbyiste; je suis avocat et je pratique le lobbying à l'occasion, et je me suis inscrit comme lobbyiste pour ce faire.

J'ai le plus grand respect pour les fonctionnaires qui ont été mes collègues et tous les autres, et j'ai la conviction qu'ils peuvent repérer un lobbyiste à cent mètres. J'ai la conviction qu'ils finissent toujours par savoir exactement qui le lobbyiste représente, et qu'ils savent comment maîtriser ce genre de situation.

[Text]

I have a very few comments. From my point of view, whatever you do, would you please keep it simple and don't force out of bounds the ordinary people—and by that I can include even lawyers and accountants as being ordinary people—who aren't professional lobbyists. If the system becomes so complicated or so awesome that anyone is scared off from appearing or making representations to this government or to any other government or to the public service, then I think the Lobbyists Registration Act is a complete failure. If you wanted to call it the Professional Lobbyists Registration Act and catch whatever you define as a professional lobbyist, perhaps that might do the trick.

Just on another matter of detail, personally I can't distinguish between private commercial lobbyists and those lobbying on behalf of not-for-profit or charitable groups. Some charities have bigger public relations lobbying budgets than about 95% of the corporations in Canada and probably know their way around Ottawa a lot better than I ever will. Also, Mr. Chairman, I really can't distinguish between a paid lobbyist and a volunteer who happens to lobby. There are so many shades of volunteers and there are so many ways in which a direct or indirect benefit might flow to a volunteer even, if it just makes the volunteer—him or her—feel good. I still think they should be treated as either they are lobbying or they are not lobbying.

As for the questions that arise on conflict of interest, I think we need to keep those rules very simple and find out at the start whose interest the lobbyist is representing and from that we should be able to determine, almost based on common law principles, the same rules a judge would have to rule on if given the situation—they may be complicated—where there are conflicts of interests and identify those.

I'm not very impressed with the idea that lobbyists should reveal how much they are being paid. I think I join Mr. Boyle on that point; I'm not sure. But whether it's \$100 or \$1 million, this gives no information to you as to what or why or how the lobbying is being done. It merely indicates the size of money. I think that tends to be very interesting gossip and I think it also does not disclose in any way the purpose or intent of the lobbying.

If I could just twist a little bit on the same point, I don't like contingency fees and I particularly don't like them for lobbyists. When my clients ask me whether they should pay such fees to "professional lobbyists", I've advised them to negotiate a fixed fee. This to me is just a matter of contract. If someone wants to pay a contingency fee and they feel that's the way to do it, I suppose that's all right, but as an Ontario lawyer I'm not allowed to charge a contingency fee, nor do I ever want to.

You're a review committee, but if you were a sunset provision I might even suggest that we have been looking through the wrong end of the telescope. I have two modest suggestions. If the act hasn't worked properly then maybe it's the wrong statutory vehicle and perhaps the sun could set on it. In its place I've always felt that the provisions of the Criminal Code are not read widely enough so that people understand what is in there. It deals with fraud, with influence peddling and

[Translation]

Je n'ai que quelques observations à faire. À mon avis, quoi que vous fassiez, gardez une formule simple et n'excluez pas les gens ordinaires—j'entends par là même les avocats et les comptables—qui ne sont pas des lobbyists professionnels. Si le système se complique ou devient intimidant à tel point que personne ne voudra faire des instances auprès du gouvernement d'aujourd'hui, de n'importe quel gouvernement, ou auprès de la fonction publique, la Loi sur l'enregistrement des lobbyists aura échoué totalement. La solution consiste peut-être à la rebaptiser Loi sur l'enregistrement des lobbyists professionnels, et vous pourrez ainsi atteindre quiconque correspond à la définition de lobbyist professionnel.

Un autre détail: personnellement, je ne pourrais distinguer un lobbyist commercial d'une personne qui représente une société de bienfaisance ou sans but lucratif. Certaines sociétés de bienfaisance ont des budgets de relations publiques et de lobbying plus imposants que 95 p. 100 des entreprises canadiennes, et savent beaucoup mieux se débrouiller à Ottawa que moi. De même, monsieur le président, je ne peux distinguer un lobbyist rémunéré d'un bénévole qui pratique le lobbying. Il y a tellement de sortes de bénévoles et il y a tellement d'avantages directs et indirects à tirer pour n'importe quel bénévole, ne serait-ce que le sentiment de satisfaction qu'il retire de son action. Je persiste à croire que les bénévoles devraient être traités comme n'importe quel lobbyist.

Pour ce qui est des conflits d'intérêts, je crois que les règles doivent rester aussi simples que possible et qu'il faut savoir au départ quels intérêts le lobbyist représente, et de là nous pourrions déterminer, en nous inspirant en quelque sorte des principes du common law, quelles règles le juge devrait appliquer pour déterminer qu'il y a matière à conflit d'intérêts dans telle ou telle situation. Ce genre de situation peut être compliqué.

L'idée que les lobbyists devraient révéler combien ils touchent ne me plaît guère. Je crois que je rejoins M. Boyle sur ce point; j'ai des doutes. Mais qu'il s'agisse de 100\$ ou d'un million de dollars, vous ne saurez pas plus ce que fait le lobbyist ou pourquoi ou comment il agit. Vous ne saurez que le montant d'argent qu'il touche. Il y a là belle matière à ragots, et l'on n'en sait pas davantage sur les buts ou les intentions du lobbyist.

Je poursuis dans la même veine, si vous le permettez: les honoraires conditionnels ne me plaisent pas; ils ne me plaisent surtout pas en ce qui concerne les lobbyists. Lorsque mes clients me demandent s'ils devraient verser de tels honoraires à des «lobbyistes professionnels», je leur conseille de négocier un tarif fixe. Pour moi, c'est une simple question de contrat. Si mon client veut verser des honoraires conditionnels et croit que c'est la chose à faire, cela ne me pose pas de problème, mais en tant qu'avocat ontarien je n'ai pas le droit d'exiger des honoraires conditionnels, et je ne le ferai jamais.

Votre comité est chargé d'examiner la loi, et si vous le faisiez aux termes d'une disposition de temporisation, j'oserais dire que nous considérons les choses par le mauvais bout de la loupe. J'ai deux suggestions modestes à faire. Si la loi n'a pas donné les résultats escomptés, c'est peut-être qu'on s'est trompé de moyen législatif, et il conviendrait peut-être d'abroger la loi. On pourrait invoquer à la place les dispositions du Code criminel, qui sont trop méconnues à mon avis. Prenez les

[Texte]

with bribery. In particular, section 121 seems to cover a lot of the activities that have been discussed here:

- (1) Every one commits an offence who
 - (a) directly or indirectly
 - (i) gives, offers or agrees to give or offer to an official or to any member of his family, or to any one for the benefit of an official, or
 - (ii) being an official, demands, accepts or offers or agrees to accept from any person for himself or another person, a loan, reward, advantage or benefit of any kind as a consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act of omission in connection with
 - (iii) the transaction of business with or any matter of business relating to the government

[Traduction]

dispositions qui traitent de la fraude, du trafic d'influence et de la corruption. L'article 121, tout particulièrement, semble viser nombre d'activités dont il a été question ici:

- (1) Commet une infraction, quiconque
 - a) directement ou indirectement,
 - (i) donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à un fonctionnaire ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit d'un fonctionnaire, ou
 - (ii) étant fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter de quelqu'un, pour lui-même ou pour une autre personne, un prêt, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature que ce soit en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou omission concernant
 - (iii) la conclusion d'affaires avec le gouvernement ou un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement.

• 1700

It's a very broad clause. I underline "exercise of influence".

C'est un article d'une très grande portée. J'attire votre attention sur le terme «exercice d'influence».

This is my second and therefore my last point. I wonder if on this whole question of disclosure we shouldn't shift the onus completely. It might be a very easy thing to do. It takes two to tango. Perhaps you, the members of Parliament, the senators and the public servants could have your secretaries make up a list every day of who came to see you, who lobbied you and why they lobbied you. You could post this outside your office for a day and then feed it into a computer to be sorted and filed, and made available for access by everyone.

C'est mon deuxième et donc mon dernier commentaire. Je me demande si on ne pourrait pas renverser le fardeau pour ce qui est de la divulgation. C'est peut-être très facile à faire. C'est un jeu qui se joue à deux. Vous, députés, sénateurs et fonctionnaires, pourriez peut-être demander à vos secrétaires de préparer chaque jour une liste des gens qui vous ont visités, de ceux qui ont fait du lobbying, précisant pourquoi ils l'ont fait. Vous pourriez l'afficher à l'extérieur de votre bureau pendant une journée et vous pourriez ensuite introduire ces données dans un ordinateur qui trierait les renseignements et les rendraient accessibles à tous.

Mr. Chairman, I thank you.

Merci, monsieur le président.

The Chairman: Thank you, Mr. Hylton. If Mr. Bellehumeur would permit me, I want to ask you a question directly on the Criminal Code. He may want to follow it up.

Le président: Merci, monsieur Hylton. Avec la permission de M. Bellehumeur, je voudrais poser une question qui porte uniquement sur le Code criminel. Il voudra peut-être y donner suite.

In your view and in your experience, why hasn't the Criminal Code been enforced? Why hasn't it been used?

Puisque vous avez de l'expérience dans ce domaine, pourquoi pensez-vous que les dispositions du Code criminel n'ont pas été appliquées? Pourquoi n'y a-t-on pas eu recours?

Mr. Hylton: I have so little experience with the Criminal Code that I'm almost embarrassed to answer. I think what you have been looking for and what is creating the public's concern is a kind of gray area in which the Criminal Code may be too blunt an instrument for it. You have my sympathy on that. On the other hand, the language is there to deal with probably what the public perceives to be the real iniquities in the business of lobbying. I don't know the answer to your question, I'm sorry.

M. Hylton: J'ai si peu d'expérience du Code criminel que j'ai presque honte de vous répondre. À mon avis, le projet de loi contient un genre de zone grise qui suscite des préoccupations auprès de la population et que le Code criminel ne saurait régler, car c'est un instrument qui ne laisse aucune ambiguïté du tout. Je peux bien comprendre votre difficulté. D'autre part, le libellé est tel qu'on pourrait sans doute régler presque toutes les iniquités dans le domaine du lobbying. Je regrette de ne pouvoir répondre à votre question.

Mr. Bryden: I think the problem that exists is that we don't know how to find these people. Mr. Boyle mentioned that we have to ferret them out and get rid of them, and you cited the Criminal Code. That intention may be there, but if we don't know who they are, then we have no mechanism of knowing who they are. If the public perceives we have no way of knowing who they are, then it doesn't work. I think that's what this whole committee is all about: to try to make it work.

M. Bryden: Voici le problème: nous ne savons pas comment trouver ces personnes. M. Boyle a dit qu'il fallait les dénicher et s'en débarrasser, et vous avez cité le Code criminel. C'est peut-être justement le but, mais si nous ignorons leur identité nous n'avons alors aucun mécanisme permettant de les identifier. Si la population pense que nous ne pouvons pas les identifier, cela ne fonctionne pas. Voilà, en fait, le défi pour ce comité: essayer de faire fonctionner le mécanisme.

[Text]

Mr. Boyle: I know it was looked at in detail, but here's the major problem under the Criminal Code. Even if you were accused and people knew about it, you could keep your position. It's difficult to remove anybody from what he is doing just because he's accused. Our democracy says nothing can be done until one is found guilty. The authority—the Prime Minister or whoever—can say to get out, but the individual can say he hasn't been found guilty in the courts. So the whole system is tied up. That was a major issue from day one.

The Chairman: Isn't being charged a pretty severe sanction?

Mr. Boyle: It is, but it's difficult to charge someone, as I say.

The Chairman: Yes.

Mr. Boyle: To charge someone, you need some proof.

M. Bellehumeur: Monsieur le président, mes premières questions s'adressent à M. Boyle, le premier intervenant. Vous avez dit au tout début de votre intervention que vous aviez participé à la rédaction du code de déontologie. Quel code de déontologie?

M. Boyle: Le code régissant la conduite des titulaires de charge publique. Auparavant, on avait des lignes directrices.

M. Bellehumeur: On ne parle pas du même code de déontologie, celui qui sera rédigé à la suite de...

M. Boyle: Non, c'est nouveau.

M. Bellehumeur: Cela porte sur les relations des ministres avec les ministères et les...

M. Boyle: C'est le code que tout titulaire de charge publique, incluant les ministres, les secrétaires parlementaires, les personnes nommées par décret et toute la bureaucratie, doit suivre, tant durant son mandat au sein du gouvernement que dans l'après-mandat.

M. Bellehumeur: Vous avez répondu immédiatement à une des questions que je voulais vous poser au sujet de la nomination du conseiller en éthique. Vous avez posé vous-même la question. Est-ce que cela devrait être une nomination du Parlement ou une nomination directe du premier ministre, comme c'est le cas actuellement? Vous concluez en disant: Je pense qu'il est bon que ce soit le premier ministre qui nomme le conseiller en éthique, cela pour les raisons que vous avez exposées tout à l'heure.

Voyez-vous une différence entre un conseiller en éthique pour le premier ministre et le conseiller en éthique dont il est question dans le projet de loi C-43?

[Translation]

M. Boyle: Je sais que la question a été étudiée en détail, mais voici le problème principal que pose l'utilisation du Code criminel. Même si vous étiez inculpé et que les gens le savaient, vous pourriez garder votre poste. Il est difficile de renvoyer quelqu'un pour des motifs d'inculpation. Sous un régime démocratique, on ne peut rien faire avant que l'accusé soit déclaré coupable. Les autorités peuvent lui dire de partir—qu'il s'agisse du premier ministre ou d'une autre personne—, mais la personne peut répondre qu'elle n'a pas été déclarée coupable devant les tribunaux. Cela engorge tout le système. Cela a été un des problèmes principaux dès le début.

Le président: Une inculpation n'est-elle pas une sanction assez grave?

M. Boyle: Oui, mais comme je le disais, il est difficile d'inculper quelqu'un.

Le président: Oui.

M. Boyle: Il faut avoir des preuves si l'on veut inculper quelqu'un.

Mr. Bellehumeur: Mr. Chairman, my first questions are for Mr. Boyle, the first presenter. At the very beginning of your presentation, you said you had been involved in drafting the code of conduct. Which code of conduct?

Mr. Boyle: The code of conduct for public office holders. There used to be guidelines.

Mr. Bellehumeur: That is not the same code of conduct as the one to be drafted after...

Mr. Boyle: No, it's a new one.

Mr. Bellehumeur: It has to do with the relationship between ministers and their departments and the...

Mr. Boyle: That is the code that all public office holders, including ministers, parliamentary secretaries, people appointed by order in council and the entire bureaucracy, have to follow, both during their term of office in government and afterwards.

Mr. Bellehumeur: You have just answered one of the questions I wanted to ask you on the appointment of the ethics counsellor. You yourself asked that question. Should the ethics counsellor be appointed by Parliament or by the Prime Minister himself, as is currently the case? You said you thought it would be better if the Prime Minister appointed the ethics counsellor for the reasons you mentioned earlier.

Do you think there is any difference between the Prime Minister's ethics counsellor and the ethics counsellor referred to in Bill C-43?

• 1705

M. Boyle: Il y a une différence énorme. Dans un cas, c'est une responsabilité quasi administrative. On regarde des faits. Dans l'autre cas, on pose des jugements sur la situation d'un individu.

M. Bellehumeur: Donc, la personne qui va occuper le poste de conseiller en éthique découlant de la loi qui entrera en vigueur à la suite de l'adoption de C-43 devra être différente du conseiller en éthique du premier ministre.

Mr. Boyle: There's an enormous difference. In one case, it's a quasi-administrative responsibility. One looks at facts. In the other case, one passes judgement on a given individuals situation.

Mr. Bellehumeur: So the person occupying the position of ethics advisor under the act coming in force after the adoption of C-43 will have to be a different person than the Prime Ministers's ethics advisor.

[Texte]

M. Boyle: Dans le contexte de la loi proposée, je recommanderais qu'elle soit différente, si on veut qu'elle soit nommée par le Parlement. Il y a deux rôles. Autrement, il lui serait impossible d'être directement responsable au parlement et non au premier ministre.

M. Bellehumeur: Au niveau même de conflits d'intérêts possibles, au niveau même de la légitimité ou de la crédibilité du conseiller en éthique, indépendamment de la nomination, est-ce qu'on devrait faire une distinction entre le conseiller en éthique dont il est question dans C-43 et le conseiller en éthique que le premier ministre voudrait bien se donner, sans doute pour plusieurs raisons très justifiables? Dans votre esprit à vous, devrait-il y avoir une différence entre les deux? Par la suite, on va parler de la nomination.

M. Boyle: Je n'ai aucune hésitation. Le principe du code sur les conflits d'intérêts, c'est que le conseiller en éthique a la responsabilité d'étudier ce qu'une personne nommée ou un ministre lui donne et de s'assurer que cela rencontre toutes les exigences du code approuvé par le premier ministre. Il doit dire au premier ministre que Jean-Baptiste, ou qui que ce soit d'autre, rencontre toutes les exigences du code. C'est un jugement qu'il pose. Jusqu'à maintenant, je n'ai pas parlé des rôles d'enquête et autres. Cela, c'est une autre histoire.

C'est son rôle, sa fonction. Depuis le début, son rôle est de dire à l'autorité que, selon ce qu'on lui a donné, la personne en question a été mise au courant de toutes les mesures nécessaires. Mais cela ne veut pas dire que la personne va suivre cela. On le sait, malheureusement. On n'a aucun contrôle là-dessus, mais on a un contrôle sur ce qui doit se faire. Le conseiller en éthique dont le rôle est énoncé dans le projet de loi C-43 doit voir à ce que les personnes qui doivent s'enregistrer fassent tout ce qu'elles ont à faire, conformément à un code d'éthique qui est semblable à tout code d'éthique.

M. Bellehumeur: Si on a un conseiller en éthique qui est distinct pour l'application de la loi qui sera adoptée en vertu de C-43, et un conseiller en éthique à la disposition du premier ministre, croyez-vous que le conseiller en éthique découlant de C-43 aurait plus de pouvoirs et un marge de manoeuvre plus grande s'il était nommé par le Parlement et redevable devant le Parlement?

M. Boyle: La confiance d'un premier ministre envers un individu, c'est énorme.

M. Bellehumeur: Non, c'est... .

M. Boyle: Comme individu. Au point de vue de la loi et du public, c'est plus fort s'il doit rendre compte au Parlement. Il y a moins d'équivoque.

Maintenant, est-ce qu'il serait appelé «conseiller en éthique»? Je crois que si on a choisi le terme «conseiller en éthique»—je parlais de langue tout à l'heure—, c'est que, dans l'esprit de la décision qui a été prise, la même personne sera responsable des deux choses. Cette personne était autrefois appelée sous-registraire général adjoint, SRGA. Son rôle majeur est encore le code sur les conflits d'intérêts et leur prévention. C'est son plus gros travail.

En vertu du projet de loi C-43, cette personne agit presque à titre de vérificateur. Elle s'assure que tout va bien et fait rapport ou enquête sur ce qui va mal, selon elle. C'est un rôle tout à fait différent.

[Traduction]

Mr. Boyle: In the context of the proposed legislation, I would recommend that person be different if we want that person to be appointed by Parliament. There are two roles. Otherwise it would be impossible for that advisor to answer directly to Parliament and not to the Prime Minister.

Mr. Bellehumeur: For possible conflicts of interest as such, for the legitimacy or credibility of the ethics advisor, setting aside the question of the appointment, should a distinction be made between the ethics advisor in C-43 and the ethics advisor the Prime Minister would like to have, doubtless for several very justifiable reasons? In your mind, should there be a difference between the two? After that we'll talk about the appointment.

Mr. Boyle: I have no hesitation. The principle of the code on conflicts of interest is that the ethics advisor is responsible for examining whatever is received from an appointed person or a minister and to make sure that it meets all the requirements of the code approved by the Prime Minister. He's responsible for telling the Prime Minister that John Doe or whoever else meets all the requirements of the code. It's a judgement call. I haven't yet said anything about the investigative and other roles. That's a whole other story.

That's his role or his function. From the outset, his role is to tell the authorities that, based on whatever he was given, the person in question was advised of all necessary measures. But that doesn't mean that the person is going to follow that advice. We know that, unfortunately. We have no control over that but we do have control over what must be done. The ethics advisor whose role is set out in Bill C-43 will see to it that the people who must register must will do whatever they have to do in conformity with a code of ethics that is similar to all other codes of ethics.

Mr. Bellehumeur: If we have a distinct ethics advisor for the implementation of Bill C-43, and an ethics advisor at the disposal of the Prime Minister, do you think that the ethics advisor under C-43 will have more power and more manoeuvrability if he were appointed by and answered to Parliament?

Mr. Boyle: The trust a Prime Minister places in an individual is enormous.

Mr. Bellehumeur: No, it's... .

Mr. Boyle: As an individual. From the laws and the public's point of view, it's a lot stronger if the advisor answers to Parliament. It's less equivocal.

Now, would that person be called an "ethics counsellor"? I think that if the term "ethics counsellor" was chosen—I was talking about language before—it's because, in the spirit of the decision that was made, the same person would be responsible for two things. That person used to be called the assistant deputy-registrar general, ADRG. His major role is still the code on conflicts of interest and their prevention. That's the major part of his work.

Under Bill C-43, that person is almost an auditor, making sure that everything is working well and reporting on or investigating whatever needs it, in his opinion. It's quite a different role.

[Text]

Si cette personne ne devait agir que dans le cadre de C-43, personnellement, je ne recommanderais pas qu'on l'appelle «conseiller en éthique». Son rôle est de diriger et d'administrer une chose. Si on met les deux ensemble, c'est... .

[Translation]

If that person were to act only within the framework of C-43, personally I would not recommend the title of "ethics counsellor". His role is to direct and administer whatever is in his purview. If we put the two together it... .

• 1710

M. Bellehumeur: Tout le monde connaît l'actuel conseiller en éthique. C'est M. Wilson. Qu'arriverait-il si M. Wilson, ou une autre personne, était conseiller en éthique en vertu du projet de loi C-43 et également conseiller en éthique du premier ministre? C'est vous-même qui avez parlé d'actualité dans votre introduction. Dans un cas qu'on a connu très récemment, celui du ministre Dupuy, le nom de M. Wilson est sorti. Je ne dis pas que c'est dans l'application directe de C-43. Supposons qu'en vertu du C-43, le conseiller en éthique fait une enquête secrète et fait rapport au premier ministre du Canada en disant: Le ministre Untel ou M. X est entré en contravention avec le code d'éthique que j'ai adopté... On sait que c'est le conseiller lui-même qui va rédiger le code d'éthique, après avoir consulté.

M. Boyle: Il va faire la recommandation, mais c'est le Parlement ou le gouvernement qui va décider. Ce n'est pas l'individu qui va décider.

M. Bellehumeur: Je pense que ce n'est pas un code d'éthique qui va être adopté en vertu d'un règlement. On le dit textuellement. Ce n'est pas un règlement.

M. Boyle: Ce n'est pas un règlement, mais ce sera accepté par le gouvernement.

M. Bellehumeur: Le code d'éthique adopté par le gouvernement fait dire au conseiller en éthique, à M. Wilson, que M. X est en contravention, et le premier ministre, dans sa sagesse, décide de passer l'éponge pour telle ou telle raison. Croyez-vous que le but de C-43 est atteint à ce moment-là? Le but de C-43, qui est de redorer la relation entre État et les lobbyistes et les groupes de pression, est-il atteint dans un exemple semblable?

M. Boyle: Si j'ai bien compris l'exemple, le conseiller en éthique, en l'occurrence M. Wilson, répondrait au premier ministre après avoir fait enquête en vertu de C-43. Si j'ai bien compris, dans toute enquête en vertu de C-43, il fait rapport au Parlement et donne au premier ministre une copie de son rapport. Son rapport fait état de ses conclusions et non de toutes les démarches qu'il a faites. Si j'ai bien compris la proposition, le conseiller envoie son rapport au Parlement. Le premier ministre en aura certainement une copie, de même que l'individu en question. Ce sera un échange d'idées.

M. Bellehumeur: Je suis avocat. Lorsque je recevais un jugement, je ne m'attardais pas seulement aux conclusions: Le juge accueille ma demande et condamne M. Untel, etc. Quand je ne fais que lire les conclusions, j'ai le résultat de la décision, mais je n'ai pas le contenu. Je ne sais pas pourquoi le juge est arrivé à ces conclusions. Le conseiller en éthique va faire part au Parlement uniquement des conclusions publiques. Je ne saurai pas au courant de toute la logique et de toute l'analyse qu'il aura faite. Je vais avoir la décision du premier ministre au bout de la ligne, à savoir si, oui ou non, il donne suite... .

Mr. Bellehumeur: Everyone knows the present ethics advisor. It's Mr. Wilson. What would happen if Mr. Wilson or someone else were an ethics counsellor under Bill C-43 and also the Prime Minister's ethics advisor? You yourself raised this question in your introduction. In a very recent case, Minister Dupuy's, Mr. Wilson's name came out. I'm not saying that it's in direct application of C-43. Let's suppose that under C-43, the ethics counsellor makes a secret investigation and reports to the Prime Minister of Canada and says: Minister so and so or Mr. X is in contravention with the code of ethics that I wrote. Because we know that it's the counsellor himself whose going to write the code of ethics after consultation.

Mr. Boyle: He will make the recommendation, but it's up to Parliament or the government to decide. He's not the individual whose going to be deciding.

Mr. Bellehumeur: I think that this is not a code of ethics that will be adopted under a regulation. It says so in the wording. It's not a regulation.

Mr. Boyle: It's not a regulation, but it will be accepted by the government.

Mr. Bellehumeur: The code of ethics adopted by the government will have the ethics counsellor, Mr. Wilson, saying that Mr. X is committing an offense and the Prime Minister, in his great wisdom, may then decide to forgive and forget for whatever reason. Do you think that the objective of Bill C-43 is attained in a case like that? The objective of Bill C-43 is to get the relationship the State, lobbyists and lobby groups off on a new footing but is this goal actually attained in that example?

Mr. Boyle: If I understand your example, the ethics counsellor, Mr. Wilson, in this case, would answer to the Prime Minister after having investigated under C-43. If I'm correct, in any investigation under C-43, he reports to Parliament and gives the Prime Minister a copy of his report. His report sets out his conclusions but is not a detailed report of the investigation. If I've understood the proposal, the counsellor then sends his report to Parliament. The Prime Minister will certainly get a copy as will the individual involved. It will be an exchange of ideas.

Mr. Bellehumeur: I'm a lawyer. When I get a judgement, I don't just look at the conclusions: the judge agrees to my request and condemns Mr. so and so and so on. If I only read the conclusions, I do get the results of the decision, but I don't get the nitty gritty. I won't know why the judge came to his conclusion. The ethics counsellor will advise Parliament only of the public conclusions. In that case, I would not be able to follow the logic of the case or the analysis that was made. I'll have the decision of the Prime Minister at the end of the day as to whether or not he accepts... .

[Texte]

M. Boyle: Si je lis bien, ce n'est pas le premier ministre qui... Le conseiller en éthique, selon le projet de loi C-43, fait toutes les études qu'il veut; il peut divulguer tout ce qui est pertinent à sa décision, aussi bien les honoraires que... C'est comme cela que j'interprète le projet de loi.

M. Bellehumeur: D'accord, mais ne vaudrait-il pas mieux qu'il divulgue tout?

M. Boyle: Il n'est pas nécessaire de tout divulguer. Il faut que ce soit pertinent. On a vu des commissions d'enquête qui ont mis des années à résoudre une question et dont le rapport final était d'une épaisseur considérable. Est-ce qu'on veut cela? Qu'est-ce que cela donne de plus?

M. Bellehumeur: Je sais que le projet de loi est assez complexe et comporte beaucoup d'articles, mais le nouveau paragraphe 10.4(1) dit:

10.4 (1) Le conseiller fait rapport au registraire général du Canada au sujet des conclusions de son enquête; ce dernier fait déposer le rapport devant les deux chambres du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de chacune...

On parle uniquement des conclusions. Il n'a pas la latitude d'en donner plus. Il peut mettre des grandes conclusions. On n'aura pas toute l'analyse que le conseiller en éthique aura faite du cas.

M. Boyle: À mon avis, ce sont des choses qui pourraient se faire, mais je ne vois pas l'avantage que pourrait apporter le fait de divulguer tous les détails. Il peut exposer les raisons de son jugement. Il doit donner une conclusion raisonnable. Il doit énoncer, me semble-t-il, les points principaux de l'affaire et dire qu'il arrive à telle conclusion.

• 1715

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Hylton, did you want to make any comments on this or shall we go to Mr. Bryden now?

Mr. Hylton: Please do.

The Chairman: Okay. I'm sorry, Mr. Wood. I apologize.

Mr. Wood (Nipissing): Thank you, Mr. Chairman.

I'm not a regular member of this subcommittee, but I want to ask Mr. Hylton just one question. Something you mentioned in your opening remarks was the lobbying activities of volunteers. As you know, as currently drafted, Bill C-43 doesn't really cover the activities of volunteers. I just wondered if you could comment and what your thoughts would be about whether these disclosures should be made. If so, do you have any suggestions about how they would go about putting in a disclosure regime in there?

Mr. Hylton: Are you referring to disclosure by someone who volunteers and lobbies?

Mr. Wood: Yes.

Mr. Hylton: I would simply say that if they fell under the category of a lobbyist—and it's defined—then they should disclose who they are even if they are volunteering to do that. I would keep it that simple.

[Traduction]

Mr. Boyle: If I'm reading this correctly, it's not the Prime Minister who... The ethics counsellor under Bill C-43, undertakes whatever examination he wants; he may divulge whatever is germane to his decision whether honoraria or... That's how I interpret the bill.

Mr. Bellehumeur: Agreed, but wouldn't it be better if he disclosed everything?

Mr. Boyle: It's not necessary for everything to be disclosed. It has to be germane. We've seen boards of inquiry that took years to resolve a question and whose final report was of considerable thickness. Is that what we want? What more does it get us?

Mr. Bellehumeur: I know that the bill is rather complex and there are a lot of clauses, but new paragraph 10.4 (1) says:

10.4 (1) After conducting an investigation, the ethics counsellor shall prepare a report of the results of the investigation and submit it to the Registrar General of Canada who shall cause a copy of it to be laid before each house of Parliament on any of the first 15 sitting days...

In other words, it only addresses the conclusions. There's no latitude for handing in anything else. He can write lengthy conclusions. But we still won't have the detailed analysis of the ethics counsellor.

Mr. Boyle: In my opinion, that could be done, but I don't see what advantage there is in having full disclosure of all details. He can set out the reasons for his judgement. He must give a reasonable conclusion. It seems to me that he must set out the main points of the question and then state what conclusion he's arrived at.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Hylton, voulez-vous faire d'autres observations à ce sujet ou pouvons-nous maintenant donner la parole à M. Bryden?

M. Hylton: Je vous en prie.

Le président: D'accord. Je suis désolé, monsieur Wood. Veuillez accepter mes excuses.

M. Wood (Nipissing): Merci, monsieur le président.

Même si je ne fais pas partie habituellement de ce sous-comité, permettez-moi de poser une question à M. Hylton. Dans vos remarques préliminaires, vous avez mentionné les activités de lobbying faites par des bénévoles. Comme vous le savez, dans sa version actuelle, le projet de loi C-43 ne vise pas les activités des bénévoles. Qu'en pensez-vous? Croyez-vous que les bénévoles devraient également faire des déclarations? Si oui, avez-vous des idées quant à la façon dont on pourrait mettre en place un régime de déclaration dans de tels cas?

M. Hylton: Vous voulez parler des déclarations que feraient des personnes qui font du lobbying de façon bénévole?

M. Wood: Oui.

M. Hylton: S'ils estiment faire partie de la catégorie des lobbyistes—catégorie qui est définie—ils devraient avoir à déclarer leurs activités, même si ces activités sont faites de façon bénévole. C'est aussi simple que cela.

[Text]

The decision as to whether they are lobbying or not is one the individual has to make, based on the language of the statute. Once they have done that, I personally don't think there's a real distinction between whether they get paid or whether they lobby as a volunteer.

The Chairman: Mr. Bryden?

Mr. Bryden: I'd just like to pick up on something Mr. Hylton said about keeping it simple. One of my concerns about the act as we have it before us is that I'm afraid it might deter people from approaching their politicians.

I wonder what both of you gentlemen would think about the idea that, when examining the implications of lobbying, we limit it to lobbying civil servants and ministers, and exempt from the acts any lobbying of individual members of Parliament who do not have ministerial or parliamentary secretary status. Is that something you think we might be able to do? People should be able to go to their members of Parliament. We heard a witness earlier who said that.

Mr. Hylton: I think when the uninformed client—that is, someone who is not lobbying on a regular basis—thinks about making some sort of impact on the federal government, they think about lobbying their member of Parliament, their senator, and the public servants. I'm afraid you are caught just as much as the public servants are. Certainly when you do exercise your role as a member of Parliament, you can do it in debate, you can do it with respect to bills that are passing by you, or you can in fact meet with the public servants and pass on the same level of influence that your constituency has passed on to you.

I think that's all entirely legitimate, but I'm just a little uneasy that somehow the members of Parliament are considered to be outside of the game, that they have some privileged role. I don't think that's so.

Mr. Bryden: No. The thing about members of Parliament is that's what we were elected for. We are elected in order to be lobbied. Our function is to represent the people who would like to come before us. There is no question about that.

Whether it's the function of a civil servant to be lobbied by the people who come before him is the ultimate question, and the thing that I think concerns the public. Of course the minister, because of his position, becomes a special target, as in the case of Mr. Dupuy writing a letter to the CRTC. That's a classic case where it extended so far, because it's an issue here.

We can see that as a problem, but when it comes to the member of Parliament who exists—as in the case of Mr. Dupuy—to receive the representations from the common people, are we not endangering the process if we come out with a legislation that compromises the ability and the willingness of the ordinary person, or the corporation, for that matter, to approach the ordinary politician?

Mr. Hylton: Again, I'm not sure whether I can distinguish even between a cabinet minister and a member of Parliament from the point of view of the public. I haven't really heard the role of the member of Parliament defined before as being there to receive lobbying. I think that perhaps limits your own activities a great deal.

[Translation]

C'est à la personne qu'il revient de décider si ses activités constituent du lobbying, en fonction du libellé de la loi. À partir de là, je ne crois pas qu'il existe de distinction réelle du fait que la personne soit payée ou qu'elle travaille à titre bénévole.

Le président: Monsieur Bryden?

M. Bryden: M. Hylton a dit que tout cela devait rester simple. Ce qui me trouble, dans la version actuelle de la loi, c'est que cela pourrait décourager certaines personnes de communiquer avec leurs politiques.

Peut-on dire, que dans l'examen des ramifications du lobbying, nous restreignons cette activité au lobbying exercé auprès de fonctionnaires et de ministres et qu'est exempté de l'application de la loi le lobbying effectué auprès des députés qui ne sont ministres ni secrétaires parlementaires? Croyez-vous qu'une telle chose serait possible? Il faut que les gens puissent communiquer avec leurs députés. Un témoin nous l'a dit tout à l'heure.

M. Hylton: Lorsqu'un client non informé—c'est-à-dire quelqu'un qui ne fait pas du lobbying de façon constante—souhaite influencer le gouvernement fédéral, il songe à faire du lobbying auprès de son député, de son sénateur et des fonctionnaires. J'ai bien peur que vous soyez tout aussi touchés que les fonctionnaires. Dans votre travail de député, certes, vous participez à des débats, vous étudiez des projets de loi ou, en fait, vous rencontrez des fonctionnaires et pouvez exercer sur eux la même influence que le commettant a exercé sur vous.

C'est tout à fait légitime. Cela me dérange un peu que les députés soient considérés en retrait de tout cela, en quelque sorte, qu'ils aient un rôle privilégié. Je ne crois pas que ce soit le cas.

M. Bryden: Non. En fait, c'est pour cela que les députés sont élus. Notre rôle consiste à représenter l'opinion de nos commettants. Cela ne fait aucun doute.

Reste à savoir si les fonctionnaires ont pour tâche d'être influencés par les gens qui se présentent à eux; c'est cela, je crois, qui inquiète le public. Bien sûr, en raison de son poste, un ministre devient une cible de choix, comme cela était le cas lorsque M. Dupuy a écrit une lettre au CRTC. C'est un exemple typique de l'étendue que peut prendre la chose.

Cela peut sembler un problème, mais dans le cas des députés,—comme dans le cas de M. Dupuy—dont le rôle est d'entendre l'opinion des gens, ne risque-t-on pas de nuire au processus si l'on adopte une mesure législative qui limite la capacité et la volonté des particuliers ou même en fait des sociétés à communiquer avec leurs représentants?

M. Hylton: Là encore, je ne suis pas certain que le public fasse la distinction à cet égard entre un ministre du Cabinet et un député. Je n'avais jamais entendu dire auparavant que le rôle des députés était d'entendre le lobbying. Cela restreint peut-être trop vos activités.

[Texte]

[Traduction]

• 1720

Those who lobby usually have a specific goal or a fairly narrow argument to present. They may not represent your entire constituency at all, and you would have to sort that out. But when I'm asked to make an approach to government, I am always asked if there is a member of Parliament or a deputy minister. It seems to me that ensemble is lobbied very heavily by those who wish to influence government in its largest sense.

Mr. Bryden: Mr. Boyle, I would like to hear your remarks.

Mr. Boyle: Your comment is difficult in a way. I was not under the impression that MPs were being lobbied or were able to be lobbied by anyone. They were either accessible or not accessible, but that is another matter. I think elected members are expected to listen to the people who put them there.

Mr. Bryden: And is that lobbying?

Mr. Boyle: You call that lobbying and in the broadest sense I agree, but in the context of the lobbying being made in a strange or an unacceptable way, no. We never do. If we have a problem we go and see you or find an expert. I know lots about my health, but when I have a little problem, I go and see my doctor. When I need something from the government and I can't find who it is, I find someone who can.

Organizations do the same thing. They either phone their MP or find out who they contact for a given purpose. Is that lobbying? I don't know.

Mr. Bryden: So you would agree with me that we don't want to bring forward legislation that would accidentally interfere with the ordinary MP's role.

Mr. Boyle: It's never happened.

Mr. Bryden: But with the legislation currently before us, there's a danger of that happening.

I would like one more question, Mr. Chairman, because I would like to take advantage of Mr. Boyle's long experience.

One area that interests me a lot has to do with policy-making and the power of the bureaucracy to advise ministers. Over the last 20 years or so the government, through the bureaucracy, has set up various non-profit organizations to act as consultants to government.

We have a situation where we have a proliferation of lobbyists or consultants to government—we heard two definitions just now—who actually supply information to the government and are wholly funded by the government. Mr. Boyle, isn't there an inherent danger in a system where the bureaucracy creates and funds consultants to government, and that is the source of policy—isn't there a problem there that we should be concerned about?

Mr. Boyle: The way you put it, I would agree that there's a problem, but I don't think the way you put it is so. I don't know that the government establishes organizations to report back as such and funds them.

Les lobbyistes ont généralement un objectif bien précis ou des arguments assez limités à faire valoir. Ils ne représentent peut-être pas l'ensemble de vos commettants, c'est à vous d'en décider. Toutefois, lorsqu'un client me demande de faire une démarche auprès du gouvernement, il me demande toujours si je m'adresserai à un député ou à un sous-ministre. Il me semble que les gens qui souhaitent influencer le gouvernement exercent de fortes pressions sur l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

M. Bryden: Monsieur Boyle, j'aimerais entendre votre opinion.

M. Boyle: Il est difficile, d'une certaine façon, de répondre à votre observation. Je n'avais pas l'impression que les députés pouvaient subir des pressions des lobbyistes. Les députés, ou bien on peut les rencontrer, ou bien ils sont inaccessibles, ou bien c'est un autre cas. On s'attend généralement à ce que les députés écoutent les personnes qui les ont élues.

M. Bryden: Est-ce que cela constitue du lobbying?

M. Boyle: Oui, au sens large, cela peut en être, mais s'il s'agit de lobbying fait dans des circonstances étranges ou inacceptables, je ne suis pas d'accord. Nous ne faisons pas cela. Si nous avons un problème, nous allons vous consulter, vous ou un expert. La santé est un sujet que je connais bien, mais si je suis malade, je consulte mon médecin. Si je veux obtenir quelque chose du gouvernement et que je ne sais pas comment procéder, je vais consulter quelqu'un qui le sait.

Il en va de même des organismes. Ou bien ils téléphonent à leur député, ou bien ils consultent quelqu'un d'autre dans un but précis. Est-ce du lobbying? Je n'en sais rien.

M. Bryden: Vous êtes donc d'accord avec moi sur le fait qu'il faut éviter d'adopter des lois qui pourraient nuire, par inadvertance, au travail général des députés?

M. Boyle: Un tel cas ne s'est jamais présenté.

M. Bryden: Cela pourraient pourtant se produire si la mesure législative dont nous sommes actuellement saisis est adoptée.

Monsieur le président, permettez-moi de poser une autre question, car j'aimerais profiter de la longue expérience de M. Boyle.

Je m'intéresse beaucoup à l'élaboration des politiques et au pouvoir qu'ont les bureaucrates de conseiller les ministres. Au cours des 20 dernières années, environ, le gouvernement a créé, par le truchement de sa bureaucratie divers organismes à but non lucratif qui jouent le rôle d'experts-conseils auprès du gouvernement.

Nous nous retrouvons avec une foison de lobbyistes ou de conseillers du gouvernement—on vient de nous en donner deux définitions—qui fournissent des renseignements au gouvernement, qui est leur seule source de fonds. M. Boyle, un système comme celui-là, où les bureaucrates créent et financent des agences d'experts-conseils pour le gouvernement porte-t-il un danger inhérent, c'est-à-dire que la source des politiques... Est-ce que cela pose un problème dont nous devrions nous inquiéter?

M. Boyle: Si les choses étaient comme vous le dites, je serais d'accord avec vous sur l'existence du problème, mais je ne crois pas que ce soit le cas. À ma connaissance, le gouvernement ne crée pas d'organisme entièrement financé par lui à seule fin d'en recevoir des rapports.

[Text]

Mr. Bryden: Sure, the Canadian Environmental Network, the Ethnological Council, the National Action Committee for the Status of Women. . .

Mr. Boyle: People who are preoccupied with that issue organize themselves, talk to government and the government says that's a good thing, we'll fund you. In that sense the government does put them there, but in most instances a group of people or an individual or organizations have a cause, whatever it is, and they say this is not going right, let's see what we can do to improve it. Then they get government funding for that.

Mr. Bryden: Mr. Boyle, you can take my word for it that we have set up organizations that have no memberships, and in fact many of the non-profit consultants to government that we fund have no actual active memberships. Don't we then risk actually destroying the democratic process? Don't we risk destroying the ability of the MP to be lobbied by the people because government is getting policy from organizations, lobbyists and consultants that it is funding itself and that have no membership? If we can possibly do it in this type of legislation, shouldn't we approach that problem and put limitations on it?

Mr. Boyle: From what I read of the proposal, any organization that does lobby, according to the definition used, must report one way or the other.

• 1725

Mr. Bryden: Would it be fair, then, to put some sort of limitation on an organization that's government-funded and lobbying government? Could we say an organization can only use 30% or less of the money it receives from government to lobby government? With charities we have that provision, as I'm sure you're aware. Charities can only use 10% of their resources for political reasons.

As it would be within the scope of this legislation, can we not put a limitation fairly on government-funded organizations lobbying government?

Mr. Boyle: You've hit the nail quite strongly. You said charitable organizations have a limit on using funds for political purposes. If I recall correctly, at least in my experience, "political purposes" has been partisan politics.

Mr. Bryden: I'm sorry, but you're wrong, Mr. Boyle. The courts have ruled it's any kind of advocacy on general issues for a particular purpose. It's partisan, certainly, but it doesn't mean politics in the sense of political parties; it means furthering a particular agenda.

Mr. Boyle: Furthering a cause, yes. Okay. I don't agree with 30%; it's too high.

Mr. Bryden: Oh, lower. Wonderful. Thank you.

[Translation]

M. Bryden: Mais bien sûr le Réseau canadien de l'environnement, le Conseil ethnoculturel, le Comité canadien d'action pour le statut de la femme. . .

M. Boyle: Les personnes qui s'intéressent à une cause particulière s'organisent, discutent avec le gouvernement et celui-ci accorde des fonds au groupe s'il estime que la cause est valable. C'est de cette façon que le gouvernement a créé ces organismes, mais dans la plupart des cas, des particuliers ou des organismes se regroupent pour défendre une cause particulière. C'est par la suite que le gouvernement leur accorde des fonds.

M. Bryden: Monsieur Boyle, croyez-moi, nous avons mis en place des organismes qui ne comptent aucun membre et, en fait, un grand nombre des organismes de consultation sans but lucratif qui conseillent le gouvernement et en reçoivent des fonds ne comptent pas de membres réels. Ne risque-t-on pas, alors, de détruire la démocratie? Ne risque-t-on pas d'empêcher la population de faire des démarches auprès des députés puisque que le gouvernement voit ses politiques décider par des organismes, des lobbyistes et des organismes de consultation financés par le gouvernement et qui ne compte aucun membre? S'il est possible de faire une telle chose dans une mesure législative comme celle-là, devrait-on pas essayer de régler ce problème et d'imposer des restrictions à cela?

M. Boyle: D'après la lecture que j'ai faite de la proposition, tout organisme qui fait du lobbying, d'après la définition utilisée, doit en faire rapport d'une façon ou d'une autre.

M. Bryden: Serait-il juste, alors, d'imposer une limite quelconque à un organisme qui est financé par le gouvernement et fait du lobbying auprès de ce dernier? Pourrait-on dire qu'un organisme ne peut utiliser que 30 p. 100 ou moins des sommes reçues du gouvernement pour faire du lobbying auprès de ce dernier? Comme vous le savez sans doute, la loi contient une disposition de ce genre s'appliquant aux organismes de charité. Les organismes de charité ne peuvent utiliser que 10 p. 100 de leurs ressources à des fins politiques.

Cette mesure cadrant avec la portée de cette loi, ne pourrait-on pas imposer une limite équitable aux organismes financés par le gouvernement et faisant du lobbying auprès du gouvernement?

M. Boyle: Vous avez mis le doigt dessus. Vous avez dit que les organismes de charité sont limités dans l'utilisation des fonds à des fins politiques. Si je me souviens bien, d'après ce que j'ai vu, le terme «fins politiques» sous-entendait des politiques partisans.

M. Bryden: Je regrette de vous dire, monsieur Boyle, que vous avez tort. Les tribunaux ont décidé qu'il s'agissait de n'importe quel genre d'action sociale pour défendre des questions d'ordre général visant un but précis. Certes, il s'agit de politiques partisans, mais on ne parle pas de politiques dans le sens de partis politiques; ça veut dire faire avancer une cause bien précise.

M. Boyle: Faire avancer une cause, oui. D'accord. Je ne suis pas d'accord avec le chiffre de 30 p. 100; c'est trop élevé.

M. Bryden: Eh bien, moins. Parfait. Merci.

[Texte]

The Chairman: I just have a couple of quick questions, Mr. Boyle, particularly given your experience in the development and administration of the earlier conflict of interest codes and given the fact that the ethics counsellor presently administers those conflict of interest codes. With the new duties he's been given to administer the lobbyists code, do you find there to be any conflict there, or is it compatible for him to administer both codes?

Mr. Boyle: I see no difficulty in administering both codes as far as that person is concerned. It's logical in many ways that it be the same individual, but it's the report to Parliament that would be the issue. That's where I find the difficulty; it's not the individual. Is his main duty to Parliament at large or to the Prime Minister?

The Chairman: So there's a danger, then, that when you're the political adviser, you're potentially going to embroil the ethics counsellor in partisan disputes. Do you have a concern about that?

Mr. Boyle: No, I don't think so. I would trust the individual who had the responsibility that it's not a partisanship affair. The report is there. What is done with it in terms of investigation is not a matter for him or her to resolve. It's the authority who resolves what to do with it.

The Chairman: So, generally speaking, you're satisfied with the thrust of the legislation and the delineation of power and authority that's been vested in the counsellor.

My colleague, Mr. Bellehumeur, has a very specific view on it, which is—and I don't think I'm overstating it—that the ethics counsellor reports to Parliament, whereas, as it's presently drafted, the ethics counsellor is an adviser to the Prime Minister. You're comfortable with that from your broad base of experience over the number of years you've seen this.

Mr. Boyle: If we put the two responsibilities together, to me, there's no way you can be responsible to Parliament. If the responsibilities are separate, fine.

I think there's nothing wrong, either, with the responsibility of administering C-43 being on parliamentary approval. The Prime Minister can still appoint the same individual as his ethics adviser. I see nothing wrong with it. It may be difficult, mind you. I don't know how it would be handled, but in theory, I see nothing wrong with that. The responses are separate and the reporting is quite separate.

The Chairman: Mr. Bellehumeur, I think he's very specific on that. Did you want a supplementary on this?

M. Bellehumeur: Il m'avait répondu assez spécifiquement tout à l'heure. L'idéal, c'est qu'il y ait deux personnes. Autrement, à un moment donné, le conseiller en éthique devra être juge et partie. Cela fera l'objet d'une décision politique. Si le premier ministre veut se payer un conseiller en éthique, eh bien, qu'il s'en paye un, mais ce conseiller ne devrait pas être la même personne que le conseiller en éthique en vertu de C-43.

[Traduction]

Le président: Je n'ai que quelques petites questions à vous poser, monsieur Boyle. Vous avez beaucoup d'expérience dans le domaine de l'élaboration et de l'administration des anciens codes régissant les conflits d'intérêt et nous savons que le conseiller en déontologie est actuellement le responsable de ces codes. En vertu de ce projet de loi, il se verra conférer des responsabilités supplémentaires pour administrer le code sur les lobbyistes; ne croyez-vous pas qu'il y ait risque de conflit, ou ces deux tâches sont-elles compatibles?

M. Boyle: Je ne crois pas que le fait que cette même personne soit responsable de l'administration des deux codes constituera un problème. À plusieurs égards, il est logique que ce soit la même personne, mais la difficulté se pose lorsqu'il faut déposer une rapport au Parlement. Voilà où se situe le problème; il ne s'agit pas de la personne. Il faut décider si elle relève principalement du Parlement ou du Premier ministre?

Le président: Il y a donc le risque que le conseiller politique entraîne le conseiller en déontologie dans des disputes partisans. Est-ce que cela vous inquiète?

M. Boyle: Non, pas vraiment. J'espère que le responsable admettra qu'il ne s'agit pas de sectarisme politique. Le rapport est là. Il ne lui incombe pas de trancher la question de l'enquête. Il incombe aux autorités de décider.

Le président: Alors, vous êtes généralement satisfait de l'idée maîtresse de la loi et de la description des pouvoirs et de l'autorité conférée au conseiller.

Mon collègue, M. Bellehumeur, avait des idées bien arrêtées là-dessus. Je ne crois pas que je vais trop loin en disant que M. Bellehumeur croyait que le conseiller en déontologie relevait du Parlement, tandis que le conseiller en déontologie, selon le libellé actuel, agit comme conseiller du Premier ministre. Vous n'y voyez aucun inconvénient; après tout, vous avez plusieurs années d'expérience dans ce domaine.

M. Boyle: Si les deux responsabilités sont fusionnées, je crois que le titulaire du poste ne pourrait pas relever du Parlement. Si les responsabilités sont séparées, c'est possible.

Je ne vois pas, non plus, pourquoi la responsabilité de l'administration du projet de loi C-43 ne pourrait pas être accordée sous condition d'approbation parlementaire. Le premier ministre pourra toujours nommer la même personne que son conseiller en déontologie. Je n'y vois aucun inconvénient. Toutefois, il sera peut-être difficile d'agir ainsi. J'ignore comment l'on traiterait cette question, mais en principe, je n'y vois aucun inconvénient. Les réponses sont distinctes, tout comme les rapports.

Le président: Monsieur Bellehumeur, je crois qu'il a bien répondu à la question. Voulez-vous poser une question supplémentaire?

Mr. Bellehumeur: He gave me a fairly clear answer a little earlier. Ideally, there should be two people. Otherwise, at some point, the ethics advisor will have to be both judge and judged. That will require a political decision. If the Prime Minister wants to pay for an ethics advisor, well he can do so, but that advisor must not be the same person as the ethics advisor under Bill C-43.

[Text]

[Translation]

• 1730

Je pense que la transparence qu'on recherche est là, mais cela, c'est une décision politique.

Mr. Boyle: C'est la préoccupation.

The Chairman: I want to thank both Mr. Boyle and Mr. Hylton for being with us today and sharing their broad base of experience. We value your comments and appreciate both of you gentlemen taking time out of your busy schedules to be with us. As you have seen, they are not simple issues and can be very complex.

Mr. Hylton, I didn't get into the solicitor-client issues Mr. Bellehumeur and I were mooting about with the Canadian Bar Association, but I presume you don't have anything you want to add on solicitor-client privilege being exempt from the bill.

M. Bellehumeur: Il a répondu. On peut dire, monsieur le président, qu'il a répondu à une partie de la question en disant qu'il ne faudrait pas faire de classes distinctes. Comme j'ai compris le message, je n'ai pas posé de questions à cet égard.

M. Boyle: Merci. Cela m'a fait plaisir d'être ici. Si vous voulez bénéficier de mon expérience, je serai toujours disponible.

The Chairman: For a fee? Okay. Thank you very much.

We adjourn to the call of the chair.

I think the transparency we want is there, but that is a political decision.

Mr. Boyle: That is my concern.

Le président: Je voudrais remercier MM. Boyle et Hylton d'être venus aujourd'hui et de nous avoir fait partager leurs vastes connaissances dans ce domaine. Vos commentaires nous seront très utiles et nous vous remercions, tous deux, d'avoir pris le temps de venir nous parler en dépit d'un horaire chargé. Comme vous l'avez constaté, ces questions ne sont pas faciles à résoudre et peuvent être très complexes.

Monsieur Hylton, je n'ai pas abordé la question du procureur-client dont M. Bellehumeur et moi discutons avec l'Association du barreau canadien, mais je suppose que vous n'avez rien à dire à propos du fait que le privilège du secret professionnel de l'avocat est exempté du projet de loi.

Mr. Bellehumeur: He has answered that. Mr. Chairman, he partially answered that question when he said there must not be two distinct categories. Since that was the message I understood, I did not ask any questions on that.

Mr. Boyle: Thank you. It was a pleasure to be here. If my experience can be of use to you again, I will always be available to answer any questions.

Le président: Vous exigerez des honoraires? D'accord. Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Robert Epstein & Associates Inc.:

Robert Epstein, President.

Brian Craik.

From E.E. Hobbs & Associates Ltd.:

Deborah Challis, President;

Don Goodwin, Director.

From G.J. Robert Boyle:

G.J. Robert Boyle.

From Borden & Elliott:

John Hylton.

TÉMOINS

De «Robert Epstein & Associates Inc.»:

Robert Epstein, président.

Brian Craik.

De «E.E. Hobbs & Associates Ltd.»:

Deborah Challis, présidente;

Don Goodwin, directeur.

De «G.J. Robert Boyle»:

G.J. Robert Boyle.

De «Borden & Elliott»:

John Hylton.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC67
- 159

Publication

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 18

Wednesday, November 16, 1994

Chairman: Paul Zed

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 18

Le mercredi 16 novembre 1994

Président: Paul Zed

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le*

**Bill C-43, An Act to amend
the Lobbyists Registration Act
and to make related
amendments to other Acts**

of the Standing Committee on Industry

**Projet de loi C-43,
Loi modifiant la Loi sur
l'enregistrement des lobbyistes
et d'autres lois en conséquence**

du Comité permanent de l'industrie

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



SUB-COMMITTEE ON BILL C-43 OF THE STANDING
COMMITTEE ON INDUSTRY

Chairman: Paul Zed

Members

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri—(6)

(Quorum 4)

Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-43 DU COMITÉ
PERMANENT DE L'INDUSTRIE

Président: Paul Zed

Membres

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri—(6)

(Quorum 4)

Le greffier du Sous-comité

Robert Normand

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 16, 1994

(19)

[Text]

The Sub-Committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 371, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Alex Shepherd, Tony Valeri, Paul Zed.

Acting Members present: Philip Mayfield for Ken Epp and Ivan Grose for Dennis Mills.

Other Member present: John Bryden.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn and Brian O'Neal, Research Officers.

Witnesses: From Hession, Neville & Associates: William H. Neville, Chairman. *From the Criminal Lawyers' Association:* Bob Wakefield. *From J. Richard Finlay & Partners:* J. Richard Finlay, Chairman.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994 (*See Minutes of Proceedings and Evidence, of Wednesday June 22, 1994, Issue No. 1*).

William H. Neville made an opening statement and answered questions.

At 5:00 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 5:05 o'clock p.m., the sitting resumed.

Bob Wakefield and Richard Finlay, in turn, made opening statements and answered questions.

At 6:13 o'clock p.m., it was agreed, — That the Sub-Committee adjourn to the call of the Chair.

Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 NOVEMBRE 1994

(19)

[Traduction]

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie chargé d'étudier le projet de loi C-43, se réunit à 15 h 40, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellehumeur, Alex Shepherd, Tony Valeri et Paul Zed.

Membres suppléants présents: Philip Mayfield remplace Ken Epp; Ivan Grose remplace Dennis Mills.

Autre député présent: John Bryden.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn et Brian O'Neal, attachés de recherche.

Témoins: De Hession, Neville & Associés: William H. Neville, président. *De l'Association des avocats criminalistes:* Bob Wakefield. *De J. Richard Finlay & Partners:* J. Richard Finlay, président.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994 (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1*).

William H. Neville fait un exposé et répond aux questions.

À 17 heures, la séance est suspendue.

À 17 h 05, la séance reprend.

Bob Wakefield et Richard Finlay font tour à tour un exposé et répondent aux questions.

À 18 h 13, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Sous-comité

Robert Normand

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, November 16, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 16 novembre 1994

• 1539

The Chairman: Order.

Good afternoon, and welcome, ladies and gentlemen. We're resuming today the Subcommittee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry. This afternoon, on your behalf, gentlemen, I am pleased to welcome William Neville from Hession, Neville & Associates.

Before I invite our guest to give some opening comments, there is a preliminary procedural issue I want to raise with our colleagues on all sides. Tomorrow, Mr. Clerk, I believe concludes our witnesses. Is that correct?

The Clerk of the Committee: That's my understanding, sir, yes.

• 1540

The Chairman: I would like to get a reaction from the Bloc and the Reform as to how they wish us to proceed. I could make a suggestion and perhaps we'll go from there.

I would like to suggest that we take about five or six days, in other words to allow maybe next week to go by, and have the Library of Parliament—Brian and Jack, as you know, have followed the hearings—prepare a draft report for us to consider. Contained in that report would be some suggestions for potential amendments. I would invite all members to present amendments that they would like to see considered or incorporated into the report. That report obviously would have to be prepared in both languages and prepared as a draft for us to consider on an in camera basis. I'm open to consideration.

Yes, Mr. Bryden.

Mr. Bryden (Hamilton—Wentworth): I wonder, Mr. Chairman, whether it might be an idea to have an informal session before the report is actually drafted, because I think some of us on both sides of this table may agree in principle on certain courses of action and certain types of amendments, and it might save a lot of trouble in the process if we could come to some sort of meeting of minds. I would suggest one informal meeting before in which we can air, in the general sense, our views and then go to the format you propose.

The Chairman: I'm agreeable.

Mr. Bellehumeur, did you want to...? I'm sorry I didn't give you notice of this.

M. Bellehumeur (Berthier—Montcalm): Je ne suis pas contre l'idée d'une rencontre non officielle pour qu'on y regarde de plus près ensemble. Cependant, depuis le temps qu'on entend des témoins et à voir l'orientation que nos questions ont prise, je connais à peu près la direction que le gouvernement va vouloir maintenir. Par ailleurs, je connais très bien l'orientation que moi je veux apporter à ce projet de loi. Des amendements, j'en ai au moins une quinzaine à l'heure actuelle, tous écrits par

Le président: La séance est ouverte.

Bon après-midi et bienvenue, mesdames et messieurs. Le sous-comité du Projet de loi C-43 du Comité permanent de l'industrie reprend ses travaux. J'ai le plaisir de saluer, en votre nom, M. William Neville, du cabinet Hession, Neville & Associates.

Avant de donner la parole à notre invité, il est une question d'ordre administratif que j'aimerais aborder avec nos collègues de tous les partis. Monsieur le greffier, je pense que nous terminons demain l'audition des témoins. N'est-ce pas?

Le greffier du Comité: Oui monsieur, à ma connaissance.

Le président: J'aimerais connaître la réaction du Bloc québécois et du Parti réformiste sur la façon de procéder. Je vais formuler une suggestion et nous verrons ce que vous en pensez.

Je propose que nous prenions cinq ou six jours, autrement dit que nous laissions passer peut-être la semaine prochaine et que, dans l'intervalle, la Bibliothèque du Parlement—comme vous le savez, Brian et Jack ont suivi les audiences—rédige pour nous un projet de rapport. Ce rapport contiendra quelques idées de modifications possibles. J'invite tous les membres à soumettre les modifications à la loi qu'ils aimeraient voir prises en considération ou figurer dans le rapport. Ce rapport devra évidemment être rédigé dans les deux langues et nous être soumis sous forme d'ébauche pour que nous l'étudions à huis clos. Je suis ouvert à vos suggestions.

Oui, monsieur Bryden.

M. Bryden (Hamilton—Wentworth): Je me demande, monsieur le président, si ce ne serait pas une bonne idée d'avoir une réunion officieuse avant la rédaction du rapport, car je pense que certains d'entre nous, des deux côtés de cette table, pourrions nous entendre sur certains principes et certains types de changements, et cela pourrait beaucoup faciliter la rédaction si nous pouvions dégager certains éléments d'accord. Je préconise donc une réunion informelle préalable où nous pourrions exprimer de façon générale nos positions et de procéder ensuite comme vous le recommandez.

Le président: Cela me convient.

Monsieur Bellehumeur, veuillez-vous...? Je suis désolé de ne pas vous avoir prévenu à l'avance.

Mr. Bellehumeur (Berthier—Montcalm): I'm not opposed to an informal meeting to have a closer look at issues. However, we have been hearing witnesses for quite some time and from the direction our questions have taken, I have a pretty good idea what direction the government will want to maintain. I also know very well what direction I myself would like this bill to take. As for amendments, I have at least 15 that are ready and were drafted by a legal specialist. I don't mind telling you what

[Texte]

un légiste. Ça ne me dérangerait pas de vous faire part des sujets sur lesquels ils portent mais je suis convaincu qu'on ne pourra pas s'entendre sur la très grande majorité d'entre eux.

Lors d'une rencontre informelle, on pourrait peut-être discuter de grands principes. J'ai senti une certaine ouverture de la part du gouvernement quant à d'autres noms de témoins. On pourrait peut-être débayer ça immédiatement. Je ne suis pas contre le principe d'une rencontre mais je voudrais qu'on se donne, avant de tenir cette rencontre non officielle, quatre ou cinq jours pour passer au travers des mémoires. Personnellement, il y a des choses que je veux relire. C'est bien beau qu'un membre de notre personnel suive tous les aspects juridiques des débats et nous prépare un projet de rapport mais je pense que les membres du Comité doivent savoir de quoi il sera question dans ce texte et avoir bien en tête les commentaires des témoins qui ont pris la peine de produire un mémoire et de venir nous le présenter.

Je ne suis donc pas contre le principe d'une rencontre informelle mais il faudrait se donner au moins quatre, cinq ou six jours pour faire l'étude nous-mêmes de ces rapports-là. Par la suite, on sera en mesure d'effectuer un certain déblaiement.

The Chairman: I appreciate, sir, that this is difficult for you. Mr. Epp has been your representative at most of the meetings.

Mr. Mayfield (Cariboo—Chilcotin): I'm here replacing Mr. Epp only for today. I believe the suggestions to take a bit of time to consider this, to do the necessary preparations, enter into discussions and then go from there into the report, into the amendments, would be suitable.

The Chairman: Before I allow Mr. Bryden the floor again, as I envision this it strikes me that what we might consider doing, if the Bloc is agreeable, is over the next several days... next Tuesday we could have an informal meeting, an in camera meeting, if you will, of our subcommittee where we can bat around some suggestions and ideas in front of our writers.

[Traduction]

they will be dealing with but there is no doubt in my mind that we won't be able to agree on the vast majority of them.

If we have an informal meeting, we might discuss general principles. I sensed some openmindedness on the government side with regard to hearing more witnesses. We might be able to get that out of the way immediately. I'm not opposed to the idea of an informal meeting but I would like to have four or five days before hand to read through the evidence. I would like to reread a number of briefs. It's quite nice to have a member of our staff to look into all legal aspects of this matter and to write a draft report but I believe members of the Committee should be conversant with the content of this text and have a fresh memory of the comments of those witnesses who took pains to write a brief and to appear before us.

So I'm not opposed to the idea of having an informal meeting, but we should give ourselves at least four five or six days to go over all these briefs ourselves. We will then be in a position to clear the way.

Le président: Je comprends que ce soit un peu difficile pour vous, monsieur. C'est M. Epp qui représentait votre parti à la plupart des réunions.

M. Mayfield (Cariboo—Chilcotin): Je ne remplace M. Epp que pour la journée. Je pense que l'idée de prendre un peu de temps pour réfléchir à cela, de faire les préparatifs nécessaires, d'avoir une discussion et de passer ensuite au rapport, aux modifications, est bonne.

Le président: Avant de redonner la parole à M. Bryden, il me semble que nous pourrions, avec l'accord du Bloc, au cours des prochains jours... nous pourrions avoir une réunion informelle mardi prochain, à huis clos si vous voulez, et jeter en vrac quelques suggestions et idées à l'intention de nos rédacteurs.

• 1545

Also, separate from that, I would encourage everyone who has some specific proposal... Mr. Bellehumeur, you've indicated you may have. Earlier on in the hearing I think you presented seven or eight suggestions. If you would forward them to the writer, some of them may very well be incorporated into suggestions and they can be specifically noted as your comments.

Mr. Bryden: I just want to make quick points. I want it on the record that I'm not here on behalf of the government; I'm here on behalf of myself as an MP with a concern on a particular issue here. What I'm searching for in this type of dialogue that we could have here is the possibility of getting enough consensus on all sides of this table so we could have a unanimous report. I really do believe that many of us are on like wavelengths with regard to changes here. I would hope that my two colleagues opposite would look at it in that light.

M. Bellehumeur: Eh bien, je suis un grand optimiste de nature, et je veux garder cet optimisme-là. Peut-être réussirai-je à vous convaincre de faire des amendements qui iront dans le sens que je souhaite et je garderai mon optimisme.

Par ailleurs, indépendamment de cela, j'encourage quiconque ayant des propositions précises... Monsieur Bellehumeur, vous avez dit que vous en aurez. Je pense que vous avez déjà soumis sept ou huit suggestions précédemment. Si vous voulez les transmettre au rédacteur, certaines pourraient bien être incorporées dans les suggestions, en indiquant qu'il s'agit de vos propositions.

M. Bryden: J'aimerais dire plusieurs choses rapidement. Je tiens d'abord à faire savoir que je ne suis pas ici au nom du gouvernement; je siége ici en mon nom propre, en tant que député portant un intérêt à la question dont nous traitons. Ce que je recherche dans ce type de dialogue que nous pourrions avoir est la possibilité de dégager un consensus suffisant de part et d'autre pour avoir un rapport adopté à l'unanimité. Je pense réellement que nous sommes nombreux à être sur la même longueur d'onde et j'espère que mes deux collègues d'en face voient les choses de la même façon.

Mr. Bellehumeur: Well, I'm very optimistic by nature and I want to remain optimistic. Maybe I will be able to convince you to make amendments along the line of mine and I will hang on to my optimism.

[Text]

Je vais vous donner un exemple très précis au lieu de parler dans le vague. Je pense que je vais prôner l'annulation des catégories de lobbyistes. Je suis persuadé que le gouvernement, de son côté, va maintenir la position qu'il a eue jusqu'à maintenant, c'est-à-dire vouloir créer certaines catégories de lobbyistes.

Au départ, on ne s'entendra sûrement pas sur ce principe. Ce que je veux savoir, c'est ce qu'on veut dire par rechercher un rapport unanime. Je sais que c'est l'idéal. Cependant, dès le point de départ, on ne s'entendra pas. Ce que je veux connaître c'est notre mode de fonctionnement, étant donné que la façon dont nous procédons n'est pas habituelle; le projet de loi n'en est pas à la deuxième lecture.

Est-ce que c'est un rapport d'orientation que nous faisons à l'intention du ministre? Est-ce que c'est un rapport dans lequel mes amendements, si je les soumetts tous, seront inclus comme possibilités pour le ministre?

Je voudrais savoir également ce qui arrivera si je vous soumetts mes amendements immédiatement. Ils ne feront pas partie des amendements présentés en comité; est-ce que je ne pourrai plus, par la suite, s'ils ne sont pas considérés comme tels, les présenter en Chambre?

Je pense qu'il y a bien des précisions que j'aimerais avoir auparavant. Je veux bien collaborer mais l'Opposition officielle n'a jamais caché ses positions. J'ai même tenu une conférence de presse pour dire très clairement où je m'en allais.

Ça ne me dérange pas de vous donner immédiatement mes amendements, mais je ne veux pas me priver de la possibilité de faire certaines représentations au Parlement ou en comité, voire où que ce soit.

The Chairman: I appreciate everything you've said.

Mr. Bryden, maybe it is a little optimistic, but I'm not prejudging what's going to happen. The fact is that it's unusual and new for the clerk to receive a bill after first reading, so some of the questions you've raised, Mr. Bellehumeur, I'm sure the clerk will take note of and we'll meet to decide at the informal meeting that we might have on Tuesday.

The point is that I want all members to feel they're going to have input here. The reason for the report is obviously the long-standing...there was the Starr-Sharp report, there was the Cooper committee, the Holtmann committee, and we want to put our own stamp on this. If there is a reason we decide that—let's use the issue of tax deductibility of lobbyists' fees as an example—after a lengthy discussion we agree that we do not advocate tax deductibility for lobbying fees, for example, we should say why in our report. In three or four years' time, when this comes up again, the members of Parliament may very well be different and they'll want to know what the rationale was for the approval we've given.

[Translation]

Let me give you a very specific example rather than talking in general terms. I think I will suggest eliminating classes of lobbyists. I have no doubt the government, on the other hand, will want to stand firm on its position, that is establishing different classes of lobbyists.

So, from the start, I don't think we can have agreement on this principle. What I want to know is what you mean by seeking a unanimous report. I know it would be ideal. However, I know that from the start we cannot agree. So I would like to know what the process is going to be since this is a rather unusual way of considering a bill; the bill is not at second reading stage.

What type of a report are we going to submit to the minister? Is it an advisory report? If I move all my amendments, will they all be included as suggestions to the minister?

I would also like to know what will happen if I submit my amendments immediately. They won't be part of the amendments moved in committee; does it mean that I will not be able to move them in the House later on?

So there's a lot of things I would like to have clarified before we start. I'm quite willing to cooperate but the official opposition never kept its views secret. I even held a press conference to state very clearly what direction I was taking.

I don't mind giving you my amendments immediately but I don't want to lose the possibility to make representations in the House or in committee or wherever.

Le président: J'apprécie tout ce que vous avez dit.

Monsieur Bryden, c'est peut-être un peu trop optimiste mais je ne veux pas préjuger de ce qui pourrait arriver. Le fait est qu'il est inhabituel et nouveau d'étudier un projet de loi après la première lecture, et je suis sûr que le greffier prendra bonne note des questions que vous avez soulevées, monsieur Bellehumeur, et nous déciderons de la marche à suivre lors de la réunion informelle que nous pourrions avoir mardi.

Il faut que tous les membres soient convaincus que leur position compte. La raison du rapport est évidemment la longue...il y a eu le rapport Starr-Sharp, le comité Cooper, le comité Holtmann et nous voulons laisser nous-mêmes notre empreinte. Si nous avons une raison pour décider—prenons comme exemple la question de la déductibilité aux fins de l'impôt des honoraires de lobbyistes—après un long débat de préconiser que les honoraires des lobbyistes ne soient pas déductibles, il faut en indiquer les raisons dans le rapport. En trois ou quatre ans, lorsque la question se posera de nouveau, les députés ne seront plus les mêmes et ils voudront savoir ce qui motivait notre position.

• 1550

So I don't want to get into too long a technical discussion, but I wanted to give you notice that tomorrow is the last day, and if we could have an informal meeting on Tuesday, I'll instruct the clerk to search for a convenient in camera meeting

Je ne vais donc pas entrer dans une trop longue discussion technique, je voulais simplement vous avertir que demain est le dernier jour, et si nous pouvions avoir une réunion officieuse mardi, je demanderais au greffier de trouver une salle de

[Texte]

of our committee. I would encourage all members—and if you would pass it along to Mr. Epp, sir, I would appreciate it—to come forward either Tuesday or informally now to Brian and Jack, the Library of Parliament staff writers who have been assigned to our committee on this, to give them some of your comments.

Mr. Neville, sorry to put you through that 10 minutes, but I needed to do it somewhere and I thought that was a good spot to start.

Mr. William H. Neville (Chairman, Hession, Neville & Associates): No problem, Mr. Chairman. I appreciate the opportunity to appear before the subcommittee and, hopefully, to contribute to your deliberations on Bill C-43.

I did not seek to appear before the committee originally, for no deeper reason than that my views and position were essentially represented within a submission made to you by the newly formed Government Relations Institute of Canada, of which I'm a founding director. But I'm happy to have the opportunity to add a few personal comments in addition to the position taken by the GRIC, based in my case on some 25 years of experience in the government relations sector.

As a note of personal background, along with an individual by the name of Bill Lee, I founded the first government relations consulting firm in this city in 1968. I've been involved in the business in one way or another for much of the 25 years since, as well as serving during that period as a senior political aide within the government. So I've both given and received my fair share of lobbying over that time.

If you'll allow me a very brief preliminary comment in regard to this committee, I would like, if I could, to register my disappointment that the focus seems to me to be so narrowly placed on people identified as lobbyists per se, as opposed to whether they be tier I or tier II, because the process of lobbying is broader than that. I understand and accept that inevitably no small part of the debate is going to focus on lobbyists, and especially on so-called for-hire lobbyists like myself. To many, we represent the controversial, almost mysterious element in this process, but the truth of the matter is that there are two other groups here that are fundamentally important to it.

There are the clients, whether you work for them as an employee or as a consultant on contract, who it seemed to me could have offered some useful experience as to why they hire consultants, what they get from them, what they expect from them, and the problems they have with them, if any. Even more important, there are the decision-makers, elected and appointed, who after all, it seems to me, have a very important perspective on lobbying. They're the recipients or the targets of it and, I would have thought, were well placed to discuss its impact on the process, its value to the system, and its faults and excesses as they see it.

I don't say this critically, but I think it would have helped your own information base, if I may say so, if one had those perspectives, as well as hearing from people positioned, as I am, in the middle of that, if you will.

In any event, Mr. Chairman, in your letter inviting me to appear before the committee, you set forth several questions you asked me to address. It seemed to me most of them centred really around two areas: the kind of people in the lobbying

[Traduction]

réunion à huis clos qui convienne. J'incite tous les membres — et je vous serais reconnaissant, monsieur, de transmettre le message à M. Epp — à transmettre leurs suggestions mardi ou bien officiellement dès aujourd'hui à Brian et Jack, les rédacteurs de la Bibliothèque du Parlement qui nous ont été affectés.

Monsieur Neville, désolé de ces 10 minutes de préalable, mais il nous fallait régler cette question, et j'ai préféré le faire tout de suite.

M. William H. Neville (président, Hession, Neville & Associates): Il n'y a pas de quoi, monsieur le président. J'apprécie cette occasion de comparaître devant le sous-comité et de pouvoir contribuer, je l'espère, à vos délibérations sur le Projet de loi C-43.

Je n'ai pas demandé initialement à comparaître, pour la simple raison que mes opinions et positions étaient pour l'essentiel exprimées dans un mémoire qui vous a été présenté par le tout nouveau Government Relations Institute of Canada, dont je suis l'un des membres fondateurs. Je suis heureux de cette possibilité d'ajouter quelques remarques personnelles à la position du GRIC, sur la base de mes 25 années d'expérience dans le secteur des relations gouvernementales.

Pour vous situer le contexte, j'ai fondé, en association avec Bill Lee, le premier cabinet d'experts-conseils en relations gouvernementales de cette ville, en 1968. Je travaille dans ce milieu à un titre ou à un autre depuis 25 ans, j'y ai également occupé des postes politiques de haut rang au sein du gouvernement. J'ai donc à la fois donné et reçu plus que ma part de lobbying pendant tout ce temps.

Si vous me permettez une brève remarque préliminaire, j'aimerais vous faire part de ma déception de voir que l'accent semble être mis si étroitement sur ce que l'on identifie comme lobbyistes en soi, indépendamment du fait qu'ils appartiennent à la première ou à la deuxième catégorie, car je pense que le processus du lobbying est plus large que cela. Je comprends et j'admets comme inévitable que le débat tourne en grande partie sur les lobbyistes et particulièrement les lobbyistes salariés comme moi. Aux yeux de beaucoup, nous représentons l'élément controversé, presque mystérieux, du processus, mais la vérité est que deux autres groupes y jouent un rôle tout aussi fondamental.

Il y a d'une part les clients, que l'on travaille pour eux comme employé ou comme contractuel, et qui auraient pu vous donner, me semble-t-il, des indications utiles quant aux raisons qui leur font engager des consultants, ce qu'ils en retirent, ce qu'ils attendent d'eux et les problèmes qu'ils rencontrent avec eux le cas échéant. Mais plus important encore, il y a les décideurs, élus et nommés, qui après tout, me semble-t-il sont fort bien placés pour parler du lobbying. Ce sont eux qui en sont la cible ou les bénéficiaires et j'aurais pensé qu'ils étaient très bien placés pour parler de son impact sur la prise de décision, de sa valeur pour le système et de ses défauts et excès tels qu'ils les perçoivent.

Je ne dis pas cela pour critiquer, mais il me semble que cela vous aurait été utile de considérer la question selon ces deux autres perspectives, au lieu de n'entendre que ceux qui sont comme moi, placés en plein milieu du processus.

Quoi qu'il en soit, monsieur le président, dans votre lettre d'invitation à comparaître, vous avez esquisé plusieurs questions dont vous souhaitiez que je traite. La plupart semblent axées sur deux pôles: le type de personnes que sont

[Text]

business and their relationship to the political system and those within it, and the financial relationship between for-hire consultants and their clients. Let me concentrate my opening remarks in those areas in particular.

Your letter, Mr. Chairman, referred to "the close relationship between particular lobbyists and certain public office holders" and the concern that raises in some minds over undue influence. Let me say off the top, yes, those close relationships exist. I would argue that they're inevitable, given that most of the people in the lobbying business, whether they are on-staff representatives of a company or an organization or for-hire consultants, have extensive backgrounds in politics and government. That has to be so, it seems to me, because what's required of a government relations adviser or consultant is, above all, a practical knowledge of how decision-making systems operate and thus the ability to access them on behalf of your organization's or client's legitimate interests. I don't know how you acquire that kind of knowledge and expertise except by having worked within the system and hopefully getting to know firsthand how it works.

• 1555

As you know as well as or better than I do, the decision-making system in a complex governing process like this isn't always as simple or as obvious as it may appear to the outside. It's not difficult around here to be in the wrong place at the wrong time with an argument about oranges when the government really wants to hear about apples. Therefore, essentially what you're bringing to this process is hopefully the ability to avoid those kinds of mistakes and to have people in the right place at the right time dealing with the right issues.

The fact that most government relations practitioners have personal experience within the system, whether as elected or appointed officials or political aides, means you know people in the system. Some of them are good friends. If you spend your entire working life, as I have, in and around government, you get to know a lot of people. Hopefully you're friendly with them and hopefully—because in my view it's fundamental to success in this business—you have their trust and their respect.

Does all of that lead to undue influence? Are decisions based, as you said in your letter, Mr. Chairman, "on personal friendships and not in the public interest"?

I think, very frankly, that's a myth. It's a myth because decision-makers—especially elected ones, but appointed ones as well—simply cannot afford to make decisions that can't withstand the scrutiny and test of the public interest. God knows there's no lack of scrutiny in our system—by you as parliamentarians, by the media and by competing interest groups.

A decision that can't withstand that scrutiny is a decision, in my view and experience, that won't hold up. A decision-maker who can find no better rationale for a decision than the friendship of some lobbyist is a decision-maker with a very limited future.

[Translation]

les lobbyistes et leurs relations avec le système politique, d'une part, et les relations financières entre les consultants contractuels et leurs clients, d'autre part. Je vais donc me concentrer sur ces deux aspects en particulier.

Votre lettre, monsieur le président, faisait état des «relations étroites entre certains lobbyistes et certains titulaires de charges publiques» et la crainte que d'aucuns éprouvent au sujet des influences indues susceptibles de s'exercer. Disons-le carrément, oui, ces relations étroites existent. Je considère qu'elles sont inévitables, étant donné que la plupart des lobbyistes, qu'ils soient salariés d'une entreprise ou d'une organisation ou contractuels, ont une longue expérience de la politique et de l'administration gouvernementale. Il ne peut en être autrement, à mon sens, car ce que l'on attend d'un conseiller en relations gouvernementales est par-dessus tout la connaissance pratique du fonctionnement des systèmes décisionnels et donc la capacité à y accéder pour y défendre les intérêts légitimes de son organisation ou de son client. Je ne sais pas comment l'on acquiert ce type de connaissances et de savoir-faire autrement qu'en ayant travaillé à l'intérieur du système et avoir pu observer de première main son fonctionnement.

Comme vous le savez aussi bien ou mieux que moi, le système de prise de décisions dans un processus gouvernemental aussi complexe que le nôtre n'est pas toujours aussi simple ou évident qu'il peut sembler de l'extérieur. Il est facile de se retrouver au mauvais endroit au mauvais moment, pour parler d'oranges à un moment où le gouvernement veut réellement entendre parler de pommes. Donc, la contribution du spécialiste dans ce processus est d'éviter ce genre d'erreur et de placer les gens au bon endroit et au bon moment pour parler des bonnes questions.

Comme la plupart des experts en relations gouvernementales possèdent une expérience personnelle du système, que ce soit à titre d'élu ou de fonctionnaire nommé ou d'adjoint politique, ils connaissent beaucoup de gens au sein du système. Certains sont de bons amis. Si vous passez toute votre vie professionnelle, comme moi, dans le milieu du gouvernement, vous finissez par connaître beaucoup de monde. Il est à espérer que vous êtes en bons termes avec eux et il est à espérer—et c'est d'ailleurs indispensable pour réussir dans ce secteur—que vous avez leur confiance et leur respect.

Est-ce que tout cela débouche sur une influence indue? Les décisions sont-elles fondées, comme vous l'avez dit dans votre lettre, monsieur le président «sur les amitiés personnelles et non l'intérêt du public»?

Je pense, très franchement, que c'est un mythe. C'est un mythe parce que les décideurs—et particulièrement les élus mais aussi les nommés—ne peuvent tout simplement pas se permettre de prendre des décisions qui ne résistent pas à l'examen dans l'optique de l'intérêt public. Dieu sait que les examinateurs ne manquent pas dans notre système—il y a vous les parlementaires, les journalistes et les groupes d'intérêt concurrents.

Une décision qui ne résiste pas à cet examen, à mon avis et selon mon expérience, ne tiendra pas. Un décideur qui ne trouve pas de meilleure justification à une décision que l'amitié de quelques lobbyistes est un décideur à l'avenir très limité.

[Texte]

Are such friendships ever abused? Sure they are, in lobbying as they are in every other aspect of life. In this business, in my experience, such abuse, if you will, most often takes the form of getting a minister or a senior official to see someone "as a personal favour".

Those meetings happen. I'm not so naïve as to deny that. But in my experience, they do not lead to decisions that the official involved would not have otherwise made or that could not be publicly defended on the facts and their merits.

I'd offer similar views, Mr. Chairman, on the other questions you raise in your letter in regard to people in this business. Yes, many lobbyists and consultants are active members of political parties. That's hardly surprising, given that these individuals are closer than many Canadians to the political system and in most cases share a very real personal interest and commitment to it.

Does that political activity create a conflict of interest? Not in my view and not in my experience. The best practical evidence I can offer is to note that good, professional consultants of various political affiliations continue to operate successfully regardless of the party in power. That was the case when the Conservatives were in office and it's the case today under a Liberal government.

The reason is that good, professional consultants are not selling imagined access to or influence with their friends, but a much more genuinely based ability to inform and advise organizations and clients on relevant public policy issues and on how decisions are made.

You mention as well in your letter membership on public agency boards. I'm not sure what the issue or question is here, frankly, but I can tell you I've been a director of the Canadian Broadcasting Corporation for the past seven years, and its only impact on my consulting business has been to prohibit me from having any business relationship with any other broadcasting undertaking.

Let me turn, Mr. Chairman, to the second question of fees and finances. Again, I'll try to be as frank and open with you as I can, subject only to my strongly held view that since I'm not on the public payroll, my personal finances are basically a private matter.

To put it as bluntly as I can, in my experience and to my knowledge, most of the stories one reads about very large lobbying fees are more fiction than fact. I know personally I have had journalists call me and ask me—or in some cases even tell me—what I was being paid by a particular client. More often than not they're wildly inflated, and as often as not, even when you tell them that, unfortunately they go ahead and report it anyway because it makes a better story.

Insofar as our own business is concerned—and I think this applies to most of the other firms with which I've had any relationship over those 25 years—we operate primarily on annual fees or retainers. Those average in the \$50,000-a-year

[Traduction]

Y a-t-il exploitation de telles amitiés? Bien sûr que oui, dans le lobbying comme dans tout autre domaine de la vie. Dans ce secteur, selon mon expérience, ces abus ou cette exploitation, si vous voulez, prennent plus souvent la forme d'un rendez-vous accordé à quelqu'un par un ministre ou un haut-fonctionnaire à titre de «faveur personnelle».

Cela arrive, je n'ai pas la naïveté de le contester. Mais, selon mon expérience, cela n'entraîne pas des décisions que le décideur concerné n'aurait pas prise de toute façon ou qu'il ne pourrait publiquement défendre sur la base de son mérite.

Je répondrais de façon similaire, monsieur le président, aux autres questions que vous soulevez dans votre lettre concernant la personne des lobbyistes. Oui, nombre de lobbyistes et de consultants sont membres actifs de partis politiques. Ce n'est guère surprenant, étant donné que ces personnes sont plus proches que beaucoup de Canadiens du système politique et, dans la plupart des cas, portent un intérêt personnel très réel à la vie politique.

Est-ce que cette activité politique crée un conflit d'intérêt? Pas à mon avis ni selon mon expérience. La meilleure preuve pratique que je puis en donner c'est que de bons consultants professionnels de diverses couleurs politiques continuent à travailler avec succès, quel que soit le parti au pouvoir. C'était le cas sous les Conservateurs, et c'est le cas aujourd'hui sous le gouvernement libéral.

La raison en est que de bons consultants professionnels ne vendent pas un accès ou une influence imaginaire auprès de leurs amis, mais possèdent une capacité beaucoup plus réelle à informer et conseiller des organisations et des clients sur des questions de politique publique et la façon dont les décisions sont prises.

Vous mentionnez aussi dans votre lettre la qualité de membre du conseil d'administration d'organismes publics. Je ne vois pas très bien le problème que vous entrevoyez ici, très franchement, mais je peux vous dire que j'ai été membre du conseil d'administration de la Société Radio-Canada pendant les sept dernières années et que le seul effet que cela a pu avoir sur mon cabinet a été de m'empêcher d'avoir des contacts professionnels avec d'autres entreprises de radiodiffusion.

Permettez-moi maintenant, monsieur le président, de passer à la deuxième question, celle des honoraires et du financement. Encore une fois, je vais tâcher d'être aussi franc et ouvert que possible, sous la seule réserve que, n'étant pas fonctionnaire, je considère ma situation financière personnelle comme une affaire privée.

Pour dire les choses carrément, selon mon expérience et à ma connaissance, la plupart des histoires qui circulent sur les gros honoraires des lobbyistes relèvent davantage de la fiction que de la réalité. Je sais que personnellement, il est arrivé que des journalistes m'appellent et me demandent—et dans certains cas me disent—combien j'étais payé par un client donné. La plupart du temps, les montants sont nettement exagérés mais, même si vous le leur faites remarquer, ils en font malgré tout état car cela donne un article plus alléchant.

• 1600

En ce qui concerne nos propres activités—et je crois que cela est également vrai de la plupart des cabinets avec qui j'ai été en contact au cours de ces 25 dernières années—je précise qu'on retient en général nos services pour l'année en nous

[Text]

range, ranging from a low side of around \$30,000 to an occasional high of \$100,000, depending on the breadth and intensity of a client's government relations agenda. An important point when organizations look at retaining consultants is the choices they have in terms of dealing with government relations. But even at the high end, those fees are considerably less than what it would cost a company or organization to maintain an Ottawa office and staff it with experienced government relations professionals.

While we seldom work on the basis of per hour or per diem charges ourselves, our annual retainer range in most cases again is less than \$250 an hour or \$2,000 a day, which is the kind of rate senior consultants in this business charge. Again, that is fully in line with the rates charged by people of similar seniority, be they lawyers, accountants or other consultants.

What do clients get for these fees? First, they get information. As I said earlier, over the years one builds up a network based on that mutual trust and respect. By keeping in continuous touch with it, one hopefully has a good sense of what government is doing or about to do, and even more important, why it's doing it.

In my experience both in and out of government, no small part of the problem between government and various interest groups is misinformation about what exactly is being proposed and for what reasons and in response to what pressures. A good consultant hopefully takes that misinformation out of the process.

On the basis of that information and analysis, a client then receives strategic advice on how best he can get his legitimate interests heard within the decision-making process—a game plan on who to see, the right time to make representations, and most important, how to present his case most effectively in terms of matching his interests to the government's policy agenda. That in the end is what lobbying comes down to. It is finding a way to match your interests and legitimate needs up with the government's equally legitimate needs, be they political or substantive in a policy sense, and indeed the other pressures the government has to respond to in any given situation.

In recent years, increasing attention and controversy have been focused on the role of lobbyists in making direct representations to government on a client's behalf. That's a relatively recent development in the business. When Bill Lee and I started Executive Consultants in the late 1960s, we made it a basic operating principle not to do direct lobbying. It's become a part of the business now, but in my view an overemphasized and overrated part of it. It's always been my view that no one can represent a client as well as himself, provided he's properly briefed and prepared. Frankly, bringing a hired gun to do the talking is in many cases little more than an admission that one's base case isn't very strong.

[Translation]

offrant un fixe, c'est-à-dire des honoraires dont le montant est fixé à l'avance. Ce montant est en moyenne de 50 000\$ par an, mais il peut varier entre 30 000\$ et, ce qui est plus rare, 100 000\$ selon l'étendue des rapports que le client entretient avec le gouvernement et la quantité de travail. Lorsque des organisations envisagent de retenir les services d'un consultant, elles examinent les choix qui s'offrent à elle. Même avec le maximum que nous venons de citer, les honoraires sont largement inférieurs aux frais qu'une compagnie ou une organisation devrait engager pour avoir à Ottawa un bureau et des spécialistes attirés en relations gouvernementales.

Il est rare que nous calculions nos honoraires à l'heure ou à la journée, mais le fixe annuel qui nous est versé équivaut en général à un taux horaire inférieur à 250\$ de l'heure, soit 2 000\$ par jour ce qui est à peu près ce que fait payer un consultant chevronné. Cela est parfaitement conforme aux barèmes pratiqués par des spécialistes chevronnés, qu'il s'agisse d'avocats, de comptables ou d'autres consultants.

Qu'offre-t-on aux clients en échange? D'abord, on leur offre des renseignements. Je rappelle que, comme je le disais tout à l'heure, au fil des ans, on se constitue un réseau fondé sur la confiance et le respect. En restant en contact avec les membres de ce réseau, on peut se tenir au courant des activités ou des projets du gouvernement et, ce qui est encore plus important, des raisons qui sous-tendent ces activités.

J'ai travaillé à la fois dans les milieux gouvernementaux et dans le secteur privé et j'ai pu constater qu'une partie non négligeable des problèmes qui surgissent entre le gouvernement et les divers groupes de pression est due à des renseignements erronés sur ce que le gouvernement envisage de faire, pourquoi et en réponse à quelles pressions. Le bon consultant doit pouvoir rétablir la vérité.

À partir de ces renseignements et de l'analyse qui en est faite, on donne aux clients des conseils stratégiques sur les meilleurs moyens de faire connaître ses intérêts légitimes dans le cadre du processus décisionnel, un plan indiquant les gens à voir, le moment opportun de présenter ses arguments et, plus important encore, comment présenter ses arguments de la manière la plus efficace possible afin d'assurer une certaine correspondance entre ses intérêts et les mesures que le gouvernement envisage de prendre. En dernière analyse, c'est ce à quoi se résume le lobbying. Il s'agit de trouver le moyen de faire concorder vos intérêts et vos besoins légitimes à ceux tout aussi légitimes du gouvernement, qu'ils soient de nature politique ou de fond, tout en tenant compte des autres pressions dont, dans une situation donnée, le gouvernement doit tenir compte.

Ces dernières années, beaucoup d'encre et beaucoup de temps d'antenne ont été consacrés au rôle du lobbyiste qui intervient directement auprès du gouvernement au nom de son client. Cette évolution des choses est un phénomène relativement récent. Lorsqu'à la fin des années 1960, Bill Lee et moi avons lancé Executive Consultants, nous nous étions fixés comme principe de ne pas intervenir directement. L'intervention directe est maintenant chose commune mais, à mon avis, on y attache beaucoup trop d'importance. J'ai toujours estimé que, s'il est correctement informé et préparé, le client est celui qui est le mieux à même de se représenter. Permettez-moi de vous dire que lorsqu'on se fait accompagner d'un mercenaire chargé de parler à votre place, c'est tout de même reconnaître qu'on n'a pas de très bon arguments.

[Texte]

[Traduction]

Similarly, I'm not impressed by door opening as a legitimate government relations service. One may have one's criticisms of our system, but in my experience it's an open process, and anyone with a legitimate reason to see a decision-maker and a little patience in terms of accessing the most senior ones can get an appointment without paying anyone to do it with him. I thought, and said so at the time, that in the current Lobbyists Registration Act this practice of people's selling access to elected and appointed officials—which is really what you're doing when you accept money to make appointments—was an ironic and strange part of that act.

One of the particular questions before you appears to be that of contingency fees. I can't help you in terms of personal experience, because as a matter of personal policy I've chosen not to operate on the basis of contingency or success fees.

But in that regard I would put two questions to you. Is there an essential difference—and if so, what—between such fees for government relations consultants and the kind of contingency fees and commissions that real estate agents and various sales and marketing people regularly work on, including in their dealings with government?

The second question I put to you is can you in fact define "contingency fee" in a way that is reasonable and enforceable? I'd hope you would refrain from writing laws that may look good on paper but are virtually impossible to enforce in practice, and I fear that efforts to outlaw contingency fees would fall in the latter category.

I'll stop there, if I might, Mr. Chairman. I'm happy to try to answer your questions.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Neville. We're very pleased that someone of your experience in the industry has agreed to share your views with us.

I now invite members of the committee to ask you some questions.

Mr. Bellehumeur.

Mr. Bellehumeur: Merci beaucoup. J'aimerais vous entendre... Je vous remercie d'être venu témoigner devant notre comité. J'écoutais attentivement l'introduction, votre déclaration. Vous n'avez pas mentionné, vous n'avez pas parlé du conseiller à l'éthique. Vous savez qu'en conformité de C-43, le projet de loi prévoit la création d'un poste qui s'appelle le conseiller à l'éthique. J'aimerais que vous disiez au comité si vous êtes favorable à la création d'un tel poste. Par la suite, j'aurais peut-être deux ou trois questions qui se rajouteraient à cela.

Mr. Neville: First I'll tell you what I really think and then I'll tell you what I think about what's in the bill.

Dans un même ordre d'idée, j'estime que les entrées auprès du personnel politique ou administratif ne devraient pas vraiment faire partie des activités légitimes d'un cabinet d'experts-conseils en relations gouvernementales. On peut critiquer notre système, mais c'est un système ouvert, et tous ceux qui ont une raison légitime de s'entretenir avec un décideur et qui ont la patience nécessaire, pourront finalement obtenir un rendez-vous avec les principaux responsables sans avoir à payer quelqu'un pour leur ouvrir la voie. J'ai toujours pensé, et je l'ai dit à l'époque, que, dans l'actuelle Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, la pratique qui consiste à vendre l'accès qu'on a à des élus ou à des fonctionnaires—et c'est ce qu'on fait lorsqu'on accepte de l'argent pour obtenir un rendez-vous—est un élément à la fois ironique et bizarre de ce texte.

Un des problèmes sur lesquels vous penchez semble être celui des honoraires conditionnels. Je ne saurais vous parler d'expérience étant donné que j'ai pris pour principe de ne pas moi-même accepter d'honoraires conditionnels, c'est-à-dire d'honoraires qui dépendent de l'obtention d'un résultat précis.

Mais, sur ce point, je voudrais vous poser deux questions. Existe-t-il une différence de nature—et si oui, quelle serait-elle—entre ce type d'honoraires versés à des consultants en relations gouvernementales et le type d'honoraires conditionnels ou de commissions normalement versés aux agents immobiliers ou à divers types de vendeurs, même lorsque ceux-ci font affaire avec le gouvernement?

La seconde question que j'aimerais vous poser est celle de savoir si l'on peut, effectivement, donner à la notion d'«honoraire conditionnel» une définition qui soit à la fois raisonnable et qui permette une application réelle. Il serait bon de ne pas adopter des lois qui ont fière allure sur le papier, mais qui sont en pratique presque impossibles à faire respecter. Je crains que tout effort en vue d'interdire la pratique des honoraires conditionnels relèverait de cette seconde catégorie.

Permettez-moi, monsieur le président, de m'arrêter là. C'est avec plaisir que je répondrai à vos questions.

Le président: Merci, monsieur Neville. C'est un plaisir de voir quelqu'un de votre expérience dans ce domaine accepter de nous faire part de son point de vue.

J'invite maintenant les membres du Comité à interroger notre témoin.

Monsieur Bellehumeur, vous avez la parole.

Mr. Bellehumeur: Thank you very much. I would like to hear you... Thank you for testifying before the Committee. I listened closely to your introduction, to your presentation. You did not mention the ethics counsellor. As you know, Bill C-43 provides for an ethics counsellor. Would you tell the Committee whether you are in favor of creating such a position. I would then like to ask you two or three follow-up questions.

M. Neville: Je vais commencer par vous dire le fond de ma pensée, puis je vous dirai ce que je pense des dispositions inscrites dans ce projet de loi.

[Text]

I believe ethics and integrity are something you have or you don't have. You don't get them through legislation, ethics counsellors or anything else. Most people have ethics. A few don't, and you're going to get a few of them in any group, whether they're called members of Parliament or lobbyists.

I don't think, frankly, you're going to restore ethics or integrity to them through the law. That's what I really feel. My concern always is the people who do try to operate ethically end up paying a price, even if it's just a paper burden price, in a rather forlorn and in some respects even phoney pursuit of making other people ethical who aren't about to become ethical.

Having said all that, I understand the political realities of the day. Indeed, I had something to do with the drafting of the code of ethics that the Government Relations Institute has produced as a sort of discussion document. I think the issues there are enforcement and compliance.

I've helped certain industry sectors work with self-regulatory codes of conduct over the years—consumer groups, industries, etc. I think the key with them is to have an incredible enforcement and compliance system. You're always tempted to argue in terms of self-regulation in that respect, because your starting point, I guess, is to keep the government away from you if you can.

I see that, in this case, as somewhat difficult. I don't think you can draw the analogy—if anybody's trying to—between lobbyists and people like lawyers, doctors, etc., who have a self-regulatory regime, because that self-regulatory regime, it seems to me, is part of a much broader legislative framework dealing with those professions. I don't see that for us and I'm not advocating it for us.

I guess what I'm saying is this. If one is going to have a code of ethics, it's inevitably written in fairly broad terms and therefore often difficult to apply, but one needs a compliance mechanism. I'm not sure the industry itself can provide it, which means it would have to flow out of the ethics counsellor.

The provisions there are essentially the enforcement of public censure. That is, the notion is that the counsellor, having examined a situation, would file a public report, and if you were found to be unethical, you would be publically censured by him as such. I suspect that's pretty good enforcement in a practical sense, particularly when you add to the effect the prohibitions in the law and the additional penalties in the act itself in terms of certain omissions or commissions, plus the provisions of the Criminal Code.

If I may summarize all that, I'm dubious about the whole exercise, but I understand why the need is there at the moment. I think the key issue is to create a credible enforcement or compliance system around it.

[Translation]

Pour moi, soit vous êtes intègre soit vous ne l'êtes pas. On ne devient pas intègre en raison d'un texte législatif ou d'un conseiller en éthique. La plupart des gens sont intègres, certains ne le sont pas et on en trouvera toujours dans un groupe donné, qu'il s'agisse des députés ou des lobbyistes.

Je vous dis donc franchement qu'à mon avis ce n'est pas par voie législative que vous parviendrez à rétablir un sens de l'éthique ou de l'intégrité. C'est mon sentiment profond. Ce qui me préoccupe c'est la situation des personnes qui font tout pour inscrire leurs activités sous le signe de l'éthique mais qui finissent pas être pénalisés, même si c'est simplement par un surcroît de paperasserie en raison d'efforts plutôt désespérés, voire hypocrites, en vue d'inspirer un comportement intègre à des gens qui n'ont nullement l'intention de changer d'habitude.

Cela dit, je comprends fort bien les exigences de la politique. J'ajoute que j'ai participé à la rédaction d'un code d'éthique préparé par le Government Relations Institute sous forme de document de travail. Il s'agit de trouver les moyens de faire respecter les dispositions adoptées.

Dans ma carrière, j'ai aidé plusieurs secteurs en matière de code d'autodiscipline. Il y a eu des groupes de consommateurs, certains secteurs industriels, etc. Le plus important à leurs yeux était d'instaurer un mécanisme prévisible qui permette de faire appliquer, de faire respecter les règles. Dans ce domaine, on est toujours tenté de prôner l'autodiscipline car le souci principal est généralement d'éviter l'immixtion du gouvernement.

Dans ce cas précis, cela me paraît problématique. Je ne pense pas que l'on puisse établir une parallèle—personne, je pense, ne songe à le faire—entre les lobbyistes et les professions telles que le droit ou la médecine où s'exerce l'autodiscipline. En effet, le régime d'autodiscipline de rigueur dans les deux professions que je viens de citer me semble faire partie d'un cadre législatif beaucoup plus large dans lequel ces deux professions s'insèrent. Ce genre de régime ne semble guère applicable à notre profession, et ce n'est pas ce que je prône.

Voici où je veux en venir. Il est clair que tout code d'éthique ou tout code de déontologie va devoir être rédigé en termes assez généraux. Il sera donc d'une application difficile et il faudra bien prévoir un mécanisme d'exécution. Or, je ne suis pas certain que la profession puisse d'elle-même instaurer un tel mécanisme, et c'est pourquoi je crois qu'il faudra compter pour cela sur le conseiller en éthique.

Le principal ressort d'un tel mécanisme sera la réprobation publique. On verra donc le conseiller se pencher sur un cas, puis rédiger un rapport destiné au public. La personne à qui l'on reprochera un manque d'éthique fera l'objet d'un blâme public. Je crois que sur un plan pratique cela se défend assez bien, surtout lorsqu'on tient compte des interdictions qui peuvent être prononcées en vertu de la loi et des autres sanctions prévues dans le texte pour les fautes par omission, auxquelles bien sûr s'ajoutent les dispositions du Code criminel.

Je dis donc, en résumé, que l'exercice m'inspire des doutes mais que je comprends fort bien pourquoi, en même temps, il est nécessaire. Le principal est, me semble-t-il, d'instaurer dans le cadre des dispositions prévues un mécanisme qui permette d'en faire respecter les dispositions.

[Texte]

[Traduction]

• 1610

M. Bellehumeur: J'en conviens avec vous, les êtres humains ont en eux, soit une éthique, soit une intégrité, ou bien ni l'un ni l'autre. Cela je pense que c'est dans n'importe quel domaine, pas seulement dans les lobbys. Cependant, cela n'a pas empêché la société et le Parlement fédéral, entre autres, d'instaurer un Code criminel. À un moment donné, le Code criminel est là pour remettre les gens dans le droit chemin.

Alors je me dis, pour les lobbyistes, un code de déontologie et la création d'un poste de conseiller en éthique, c'est pour mettre sur le droit chemin ceux qui auraient tendance à s'en écarter. Et je n'étonne que vous disiez «je comprends qu'il y ait des professions qui se soient donné un code de déontologie et qu'elles l'appliquent, mais je ne suis pas pour cela pour les lobbyistes».

Vous allez m'expliquer pourquoi il est bon d'avoir un code pour des professionnels, que ce soient les avocats, les notaires, les ingénieurs, les architectes et les infirmiers. Plusieurs ont des codes d'éthique adoptés à titre de règlements par la législature compétente. Souvent ce sont les provinces qui ont adopté cette législation pour renforcer ces codes d'éthiques. Et pourquoi, pour le lobbyiste qu'on veut rendre plus transparent et dont on veut valoriser un petit peu le travail, car lorsque l'on légifère dans un domaine c'est qu'on veut l'améliorer, pourquoi, dis-je, dans le dossier des lobbyistes il ne serait pas possible de faire un code de déontologie et qu'il serait impossible et non souhaitable qu'un conseiller en éthique assure un suivi quant à la mise en application de ce code de déontologie? Où se situe, en fait, la différence?

Mr. Neville: I start, frankly, from a cynical view that people who are unethical are not going to be moved to ethical conduct by a code. In terms of the analogy you draw, you say it's going to influence them that way. I hope you're right. I somehow question that. In terms of the analogy with the other professions you listed, it seems to me that, first of all, those codes of conduct are part of a much wider regulatory framework than is being proposed here.

Secondly, one is able, in the case of some of those professions at least, to be much more specific in terms of the kinds of misconduct involved than one is likely to be here. That is with the codes I've seen in a number of companies. We have a code of conduct in our company that we give our clients, etc. Some of it, by definition, is written in fairly general language, and it's often a nice, subjective judgment as to whether or not you're meeting the test of that code. I don't envy Mr. Wilson his assignment, if that's where he is.

As I say, I understand the reality, or what I perceive to be the reality, that there is a view that there are ethical problems or conduct problems with some elements in the lobbying business. Yet we've not had any convictions under the existing criminal and other provisions that are there supposedly to deal with that, and this is an attempt to fill that gap, if you will.

I understand that. I'm only a little doubtful that it's going to have much effect on those who start out with an intent to bend the system and to act in an unethical way.

Mr. Bellehumeur: I agree that some human beings will have a sense of ethics, a sense of integrity, while others will not. That is true in many fields and not only in the lobbying profession. That, however, did not prevent society and Parliament from putting into effect a Criminal Code. The Criminal Code is there to put certain people back on the right path.

This is why I think that the code of ethics and the new position of the ethics counsellor are there to straighten out people who might have a tendency to stray from the path of integrity. That is why you surprise me when you say that you understand how certain professions have adopted their own code of ethics, and enforce it, but that you're not in favor of such a thing for lobbyists.

Could you explain to us why you believe a code of ethics is a good thing for certain professions, whether it be lawyers, engineers, architects or nurses. Several of those code of ethics were passed as regulations by provincial legislatures. Often times, the provinces themselves legislated such measures to reinforce those codes of ethics. To the extent that we would want lobbying activities to be more transparent and lobbying work to be granted greater recognition, since legislative efforts in any given field tend towards an improvement, why then would it not be possible to draft a code of ethics for lobbyists and why would it be neither possible nor desirable to have an ethics counsellor to ensure compliance? Where is the difference?

M. Neville: Je pars du principe, assez cynique, qu'un code de déontologie ne va pas transformer les gens qui ne sont pas intègres. Vous avez tracé une parallèle qui vous permet de dire qu'un tel code aurait une influence. J'espère que vous avez raison. Personnellement, j'en doute un peu. En ce qui concerne les autres professions dont vous avez parlé, il me semble que les codes de conduite en vigueur s'inscrivent dans le cadre d'une réglementation beaucoup plus large que celle dont nous parlons ici.

En deuxième lieu, s'agissant au moins de certaines des professions évoquées, nous voyons qu'il est possible d'être beaucoup plus précis au niveau des comportements interdits. Cela est beaucoup plus difficile en matière de lobbying. Je dis cela après avoir vu les codes d'éthique adoptés par un certain nombre de compagnies. Nous avons nous-mêmes, dans notre cabinet, un code de conduite dont nous donnons un exemplaire à nos clients. Naturellement, certaines de ces dispositions sont d'ordre assez général et, souvent, la question de savoir si un comportement donné correspond ou non aux exigences du code relève d'un jugement subjectif. Je n'envie pas à M. Wilson la mission qui lui sera confiée.

Je comprends fort bien la situation, ou ce que je crois être la situation, et je sais que l'on reproche à certains membres de notre profession, ou à certains aspects de celle-ci sur manquement à l'éthique. Pourtant, aucun membre de notre profession n'a été condamné en vertu des règles du droit criminel ou d'autres règles censées remédier à ce genre de comportement. Il s'agit donc de combler les lacunes de la réglementation.

Cela, je le comprends fort bien. Je me demande simplement si tout cela influencera beaucoup ceux qui sont décidés à contourner la réglementation et à agir d'une manière contraire à l'éthique.

[Text]

M. Bellehumeur: Si j'ai bien compris, les personnes dans le domaine du lobbyisme qui ne sont pas intègres et n'ont pas un sens de l'éthique, se permettraient quand même certaines actions même s'il existait un code de déontologie. Elles feraient quand même ce qu'elles veulent en se foutant, en fin de compte, du code d'éthique. C'est ce que vous êtes en train de me dire?

Mr. Neville: I can only tell you from the basis of experience. First of all, I think the people in this business who have acted or who act unethically are a very, very small minority of those who practice this particular service. I would seriously question that the existence of a code is going to dissuade them from acting in ways that I at least don't consider to be ethical. I hope I'm wrong. I hope you're right.

[Translation]

Mr. Bellehumeur: If I understand you correctly, those lobbyists who lack integrity and a sense of ethics will still do exactly as they please even if we do draft a code of ethics. They'll still do what they want to do without giving a damn to any code of ethics. Is that what you're telling us?

M. Neville: Je ne peux seulement juger qu'en fonction de mon expérience. D'abord, je précise que, dans notre profession, ceux qui agissent ou qui ont agi d'une manière contraire à l'éthique constituent une infime minorité. Je doute fort que l'existence d'un code de déontologie les incite à changer et à abandonner les comportements qui me paraissent contraires à l'éthique. J'espère me tromper. J'espère que vous avez raison.

• 1615

M. Bellehumeur: On va prendre bonne note de ce que vous venez de mentionner parce que cela m'apparaît d'autant plus important, après le commentaire que vous venez de faire, d'avoir un code d'éthique qui soit adopté par le Parlement, mais on en discutera ultérieurement.

J'aimerais vous entendre également sur le projet de loi C-43. L'avez-vous lu? Antérieurement, le rapport Allmand s'était penché sur la question des lobbyistes. La première recommandation ainsi que la troisième de ce rapport proposaient, à toutes fins utiles, d'annuler les catégories de lobbyistes. Tous les lobbyistes y étaient mis sur un même pied quant à la divulgation des informations, des renseignements à donner, etc., alors que le projet de loi C-43 établit une différence nette à cet égard. Est-ce que vous considérez qu'il y a diverses catégories de lobbys ou si, pour vous, le lobby c'est du lobby? Voyez-vous le maintien des catégories de lobbys comme une bonne chose?

Mr. Neville: First of all, I start from the position that both tier I and tier II lobbyists are essentially engaged in the same activities. One group are employees, the others are for-hire consultants, but their activities and what they do for their clients, even if they're their employers, are essentially the same.

But it does seem to me, if the fundamental issue here is one of transparency, which seems to me to be the theme one comes back to, that if I'm the president of the Chamber of Commerce and known to be such, it's readily transparent who I'm speaking on behalf of, whereas if I'm a for-hire consultant, it may be less obvious, although I personally have had very few situations in which I've ever certainly made representations that it hasn't been clear to the person being lobbied on whose behalf they were being made. But I will grant you that if I'm only identified as Bill Neville of a consulting firm, it is not immediately transparent whom I'm representing.

I guess on that basis one might demand more information. It depends, I guess, who one thinks the information base is servicing. As I say, in terms of the government itself or those being lobbied, if I'm the Chamber of Commerce president, then I think it's quite obvious to anybody I'm dealing with whose interest I'm speaking on behalf of.

Mr. Bellehumeur: We'll take note of what you just said. I think it is even more important considering what you just mentioned concerning Parliament's putting into effect a code of ethics. We'll come back to that a little later.

I would also like to hear what you have to say on Bill C-43. Have you had a chance to read it? The Allmand report had already examined the lobbying issue. The first and third recommendations in that report suggested that the various categories of lobbyists be practically done away with. All lobbyists would then be on an equal footing with regards to the communication of information, and so forth, whereas Bill C-43 creates a clear distinction in that regard. Do you yourself believe that there are various categories of lobbyists or is it all the same to you? Do you think it a good thing to keep the various categories?

M. Neville: Tout d'abord, je pars du principe que les lobbyistes de la catégorie un et deux font à peu près la même chose. Le premier groupe comprend les lobbyistes salariés, alors que la deuxième catégorie fait appel à une clientèle extérieure. Mais, l'activité des deux catégories, même lorsqu'il s'agit de lobbyistes salariés, est essentiellement la même.

J'ai pourtant le sentiment, s'il s'agit surtout de transparence, ce qui me semble être le cas, que si, par exemple, je suis président d'une Chambre de commerce tout le monde sait parfaitement bien au nom de qui je parle, alors que si je suis un consultant faisant appel à une clientèle extérieure, la situation est peut-être moins claire, bien que personnellement, je me suis rarement dans une situation où j'ai tenté de présenter des arguments à une personne qui ne voyait pas très bien au nom de qui j'agissais. Je reconnais que si je me présente simplement comme Bill Neville d'un cabinet d'experts-conseils, on ne saura pas immédiatement au nom de qui j'interviens.

C'est pour cela que l'on pourrait vouloir exiger un complément d'information. J'imagine que cela dépend de qui va profiter des informations ainsi fournies. Je le répète, qu'il s'agisse du gouvernement ou d'autres personnes auprès de qui un lobbyiste pourrait intervenir, si je suis le président de la Chambre de commerce, tout le monde saura tout de suite au nom de qui j'interviens.

[Texte]

If there is a broader interest in information beyond the immediate decision-making group that makes someone want to know, for example, who indeed does the president of the Chamber of Commerce talk to—I'm not sure who the audience is, but if there is such an audience—then you come up suggesting, I guess, that the filing requirements should be relatively equal between the two.

If I may add a very quick question, the most important issue here, beyond transparency, and the issue I've always thought is better dealt with in another way, is what representations, what players, were at work on any given decision-making process, and what weight or influence did the decision-makers give to them? It seems to me the people in the best position to provide that are the decision-makers. I've always thought that if one wants more information in that respect, an idea worth examining is that a minister, particularly when major policy announcements—whether it's legislation or whatever—are brought before Parliament, should include as part of that package some kind of a statement in terms of representations received.

It's the decision-maker himself who not only knows everyone who lobbied him, but he also knows what weight he gave to their representations.

Mr. Bryden: I thank you for that suggestion, because I anticipated the line of questioning and I was going to go on. I think we would all agree that the issue isn't the extent of wrongdoing or the bad people; the issue is the transparency, regaining public confidence in the process, and that decisions are being made in a proper fashion.

In that context, and to follow up your very last remark, I am increasingly coming to the view that the problem we're talking about here is access to bureaucrats rather than access to politicians.

Would you see the bill being reframed in such a way that we define more explicitly requirements for disclosing by name which bureaucrats are approached? That's one of the things I'd like to see. I'd also like to see bureaucrats and ministers having to disclose who approached them.

• 1620

In your mind is it practical to have lobbyists record and keep track—for supply and demand—of the names of the people they've lobbied?

Mr. Neville: I guess we all have appointment books, etc., so the raw material is there in most cases, although not always with phone calls.

It would create an awful volume of information; I guess you would have to judge its utility.

[Traduction]

Il est possible que la transparence de la représentation soit importante non seulement pour les personnes auprès desquelles on intervient et qui peuvent effectivement vouloir savoir à qui le président de la Chambre de commerce s'est adressé—je ne suis pas certain quels seraient les gens que cela intéresse, mais s'il existe effectivement des gens que cela intéresse, je conçois qu'on impose aux deux catégories essentiellement les mêmes exigences au niveau de la communication des renseignements.

Permettez-moi d'ajouter, très rapidement, une question. Au-delà de la transparence, le problème le plus important ici, et celui qui peut d'après moi être mieux réglé autrement, est celui de savoir quels ont été les intervenants, quels ont été les arguments présentés dans le cadre d'une décision donnée. Quelle influence a joué sur les décideurs? Or, d'après moi, les mieux placés pour en parler sont les décideurs eux-mêmes. J'ai toujours pensé que, sur une question donnée, si l'on veut de plus amples renseignements, on pourrait envisager, surtout lorsqu'il s'agit d'une décision importante, aussi bien dans le domaine législatif que dans un autre domaine, de prévoir que le ministre s'adresse à la Chambre et fasse part des arguments qu'on lui a fait valoir dans le cadre de la décision envisagée.

En effet, le décideur connaît non seulement ceux qui sont intervenus auprès de lui, dans le cadre d'activités de lobbying, mais également le poids qu'il a accordé aux arguments qui lui ont été présentés.

M. Bryden: Je vous remercie d'avoir soulevé cette idée, car j'avais prévu le sens que prendraient les questions et j'allais continuer sur cette lancée. Nous sommes tous d'accord, je crois, pour dire que le problème ne se situe pas au niveau des fautes commises ou des gens malhonnêtes. Le problème est plutôt celui de la transparence, du besoin de renouer avec la confiance du public et de s'assurer que les décisions sont prises conformément à un certain nombre de principes.

Cela étant, et pour donner suite à vos dernières paroles, je crois de plus en plus que le problème est moins l'accès au personnel politique que l'accès aux fonctionnaires.

Serait-il bon, d'après vous, de reformuler les dispositions du projet de loi afin de définir de manière plus précise les exigences concernant la divulgation du nom des fonctionnaires avec qui on prend contact? Voilà une des dispositions que j'aimerais voir adoptées. J'aimerais également que les fonctionnaires et les ministres soient tenus de révéler le nom des personnes qui prennent contact avec eux dans le cadre d'activités de lobbying.

Est-il pratique, à votre avis, d'exiger les lobbyists qu'ils consignent le nom des personnes avec qui ils prennent contact?

M. Neville: Nous avons sans doute tous des agendas; donc, la matière première existe déjà, dans la plupart des cas, bien que cela ne soit pas toujours vrai des coups de téléphone.

Cela engendrerait un énorme volume d'informations; c'est à vous qu'il appartiendrait de juger de l'utilité d'une telle mesure.

[Text]

I don't know. I obviously have a very direct interest in being able to continue to access the system for what I consider to be legitimate reasons, but my fear of all this is that the more you get into that kind of reporting, the more reluctant officials are to talk to you.

Most public servants one deals with tend toward the anonymous, if you will, in terms of wanting to be recorded. Now, whether that's good or bad is another question. But I would worry about that, and I'm not sure how much utility there is in that kind of information.

Mr. Bryden: Remember, it's a question not of utility; this is a matter of regaining public confidence.

If you appear as a lobbyist on some issue, I think it is of some importance for the MP, the media or the public to be able to know who your friends are when you are working on a particular project.

I realize this is a bit awkward; you know, how does one actually...? It's not your appointment book we're talking about now—which is easy enough to keep and disclose—but this is actually indicating people you've contacted, who may be personal friends. I don't know how we resolve that, but it is a problem.

Mr. Neville: Well, I would be concerned, as I say, because of putting a kind of chill over the process.

One of the most useful things one does in this business if one has some trust on both sides—in other words, if you build up a trust relationship over the years—is that you become a conduit for trying out things. People know who your clients are—they are a matter of public record—and therefore officials will call you and ask, how do you think this would play in this sector, etc.? Conversely I might well call them and ask if my client did this...? Indeed many times one plays a kind of intermediary role in actually negotiating things.

Now, I don't know how much of that process would be stultified by this.

Mr. Bryden: But, Mr. Neville, if people have confidence in your integrity as a lobbyist, and you have said—and indeed I believe you—that well over 90% of the industry has that kind of integrity, why should it?

I'm sorry, I don't mean to get into a debate, but—

Mr. Neville: No, no.

Mr. Bryden: —I do admit I find it hard to grasp why it would stop the process if we were able to see just lists of appointments and telephone calls.

As an MP I keep track of all that information and I'm sure all of us as MPs do, so I don't accept that it's much of a burden.

We can leave that, if you like. I take your remark.

Mr. Neville: I'd only say to you—and I don't say it with any judgment around it—that I think officials, particularly below a certain level in government, prefer to operate as close to anonymity as possible.

[Translation]

Je n'en sais rien. Il est clair que mon intérêt à moi est de pouvoir conserver l'accès que j'ai au système, et ce pour des raisons parfaitement légitimes, mais je crains qu'en exigeant de rendre compte de ce genre de rapports, vous n'incitez de plus en plus les officiels à refuser le contact.

La plupart des fonctionnaires avec qui l'on fait affaire préfèrent la discrétion. Je ne sais pas si cela est un bien ou un mal. Les retombées possibles me préoccupent, cependant, et je ne suis pas certain que les renseignements en question seraient d'une telle utilité.

M. Bryden: Rappelez-vous que l'important n'est pas l'utilité, mais le besoin de restaurer la confiance du public.

Supposez que vous interveniez, dans un dossier donné, en tant que lobbyiste. Il me paraît important que le député en question, les médias ou le public sachent pour le compte de qui vous intervenez.

Je sais que cela peut être un peu gênant; en effet, comment vraiment...? Il ne s'agit pas là de votre agenda—qu'il est relativement facile de tenir à jour et de montrer en cas de besoin—mais il s'agit plutôt de faire état du nom des personnes avec qui vous avez pris contact, personnes qui peuvent être également des amis. Je ne sais pas comment on ferait pour résoudre le problème, mais c'est un fait qu'il y a un problème sur ce point.

M. Neville: Ce qui me préoccupe, comme je vous le disais tout à l'heure, c'est qu'on risque de refroidir bien des enthousiasmes et de décourager les échanges.

Un des éléments les plus utiles de notre profession, c'est la confiance réciproque. Autrement dit, c'est en édifiant, avec le temps, une relation de confiance, que vous en venez à être considéré comme un intermédiaire fiable. Les gens savent qui sont vos clients—personne ne l'ignore en effet—et donc les gens de l'administration vous appellent pour vous demander comment telle ou telle mesure serait reçue par les gens de tel ou tel secteur. À l'inverse, je peux moi-même prendre contact avec eux pour leur demander comment on accueillerait telle ou telle initiative d'un client. Souvent, on joue un rôle d'intermédiaire dans le cadre d'une négociation.

Je ne sais pas si les mesures prévues ne gêneraient pas ce genre de chose.

M. Bryden: Mais, monsieur Neville, si les gens ont confiance en votre intégrité de lobbyiste, vous avez dit—ce que je suis parfaitement disposé à croire—que cette intégrité est largement la règle dans votre profession, pourquoi craindre un tel effet?

Excusez-moi, je ne voulais pas polémique, mais...

M. Neville: ...Non, pas du tout.

M. Bryden: J'avoue ne pas très bien comprendre pourquoi on générerait l'exercice de votre profession si l'on demandait la divulgation de listes de rendez-vous et de coups de téléphone.

En tant que député, je consigne tous ces renseignements et cela est sans doute vrai d'autres députés. Je n'y vois pas un lourd fardeau.

Nous pourrions passer à autre chose si vous le voulez bien. Je prends note de ce que vous avez dit.

M. Neville: Je me bornerai à vous répondre—et ce n'est pas un reproche que je formule là—que, d'une manière générale, les fonctionnaires, et surtout ceux qui n'appartiennent pas à la haute administration, préfèrent l'anonymat.

[Texte]

Mr. Bryden: That's just the trouble. I think that's what people fear.

Mr. Neville: Well, okay, that's a view, but I'm saying—

Mr. Bryden: Yes, that's fair enough.

Let me go on to something else too. I know you've been following these hearings; you must have been.

Mr. Neville: Yes.

Mr. Bryden: I just have a feeling that's part of your occupation.

Mr. Neville: I wouldn't go to bed at night without reading the latest.

Mr. Bryden: So I don't have to do background.

You made a remark just before this meeting. You know I'm very interested in the whole issue of non-government organizations receiving government funding and then lobbying government, thus affecting policy. You suggested that maybe there might be a way of getting around this by contracting. In the few minutes since you said that, it occurred to me that, yes, the argument I constantly hear from non-governmental lobby groups—particularly those paid for by government—is that they justify their lobbying efforts because they're consulted by government.

For the record, would you mind expanding on that thought you were used to develop? What were you thinking there?

• 1625

Mr. Neville: I think the justification for funding certain interest groups is that government wants to be able to consult a wide, broadly based sector of the population on a number of issues. Generally speaking, some interest groups are better placed within terms of their own internal resources—particularly the business community—than are others.

If you just left it to private financing, you'd get a rather unbalanced input, and that's a hard proposition to dispute.

I don't know whether you know this, but I used to be the president of the Tobacco Manufacturers' Council so the tobacco issue was closer to me than I care to have it at times, but I'm no longer. . . Anyway, what happened there—and I've seen other circumstances, but it's a classic—is that this funding becomes a rather dangerous alliance between officials and interest groups with a joint agenda.

What happens is that public servants are using public money to fund interest groups so that they can go and pressure you, the elected people, to do what they jointly want. Frankly, I think that's a fairly perverse process. We're not talking here about nickels and dimes, by the way; we're talking about large-scale amounts of money.

So the issue is how you deal with that while at the same time meeting a legitimate need. I've often thought the problem is that too much of this funding is going simply to pay the nuts-and-bolts existence of a group.

[Traduction]

M. Bryden: C'est justement ce qui me gêne. C'est ce que les gens craignent.

M. Neville: C'est un point de vue, en effet, mais ce que je veux dire c'est. . .

M. Bryden: Non, j'accepte ce que vous venez de dire.

Permettez-moi d'évoquer un autre sujet. Je sais que vous suivez de près ces délibérations; je l'imagine du moins.

M. Neville: En effet.

M. Bryden: J'ai le sentiment que cela fait partie de vos activités professionnelles.

M. Neville: Je ne peux même pas dormir si, le soir, je ne prends pas connaissance des derniers développements.

M. Bryden: Je n'aurai donc pas à vous situer le contexte.

Avant cette réunion, vous avez fait un commentaire. Comme vous le savez, je m'intéresse beaucoup au fait que des organisations non gouvernementales touchent des subventions du gouvernement, puis elles tentent, ensuite, d'influencer les décisions de ce même gouvernement. D'après vous, on pourrait peut-être éviter cela en recourant à des contrats. J'ai réfléchi, dans l'intervalle, et ce qui m'est venu à l'idée c'est que, effectivement, l'argument dont font toujours état les organisations non gouvernementales qui tentent d'influencer l'action du gouvernement—et cela est surtout vrai des groupes qui bénéficient de subventions publiques—est que ces efforts de lobbying sont parfaitement justifiés dans la mesure où le gouvernement les consulte.

Pourriez-vous nous en dire plus sur ce point que vous avez évoqué en passant? Quel était le fond de votre pensée sur ce point?

M. Neville: Je pense que le financement de certains groupes d'intérêt se justifie par le fait que le gouvernement souhaite consulter un large segment de la population sur un certain nombre de questions. De manière générale, certains groupes d'intérêt, en particulier ceux du milieu des affaires—sont mieux lotis que d'autres sur le plan des ressources internes.

Le financement serait plutôt déséquilibré s'il était laissé entièrement aux soins du secteur privé. C'est incontestable.

Je ne sais pas si vous le savez, mais j'ai été président du Tobacco Manufacturers' Council. Je connais donc très bien la question du tabac, trop bien peut-être à mon goût à certains moments. . . mais j'ai quitté ces fonctions. . . J'ai connu d'autres cas, mais celui-là est vraiment classique. Ce type de financement entraîne une alliance dangereuse entre les fonctionnaires et les groupes d'intérêt qui ont un programme commun.

Dans de tels cas, les fonctionnaires se servent des deniers publics pour financer des groupes d'intérêt qui peuvent ensuite exercer des pressions sur vous, les élus, afin d'atteindre leur objectif commun. Cela me paraît être un processus assez pervers. Et le financement dont je parle n'est pas négligeable; il s'agit de sommes considérables.

Le dilemme qui se pose est donc de savoir comment répondre à un besoin légitime tout en évitant cet effet pervers. J'ai souvent pensé qu'une trop grande partie du financement sert à entretenir les groupes d'intérêt.

[Text]

My view is that if there's an interest out there that wants representation, it is not too much to ask that those being represented by that interest at least pay for the basic cost of having an organization. Government should use its money in terms of the consultative process, including supporting these people's participation in it.

A slightly different approach is to say you get yourself into existence. For one thing, it's a test of legitimacy and, if you need it, we will make sure that you don't fall out of the policy-making discussion, because you can't afford three airline tickets.

So my view has always been that the government should support the process rather than the individual organizations. By the way, don't forget that in addition to government funding—and I think this is being lost, and I saw some testimony by Mr. Conacher the other day that I didn't think quite reflected the facts in other subjects you're pursuing—many of these organizations are getting the additional benefit of charitable status. So they're collecting from the taxpayer twice.

I would say, one way or the other, but not both.

Mr. Bryden: I have just one other question, because you have an expertise here that I'm happy to tap. Several times I've asked questions of witnesses about the ethics of government-funded organizations lobbying government. I'd like to see an amendment in this legislation—which I'm prepared to put forward—that puts some sort of ceiling on the ability of government-funded groups to lobby government.

I've had various suggestions. I originally had suggested it should be only 30% of revenues as a maximum, but other people have come back to me and said much less than that. But then again, what is the maximum? If it's 100% funded by government, or 90% funded by government, then you can say 30% or whatever you like, but what happens if the organization is only 40% funded by government?

Do you have any thoughts on how one could cast an amendment that would put some sort of control on the use of government money to lobby government? That's what the issue is.

Mr. Neville: Well, I think it's very difficult in practical terms to take forward the concept you're enunciating. The fact is that many of these organizations—the Non-Smokers' Rights Association is a classic, but you can think of it in the environment area and with the feminist lobby—exist for no other reason. They have no other activity or program of any consequence; they are classic lobby organizations.

Mr. Bryden: Absolutely.

Mr. Neville: Therefore, if you set some limit, whatever it is, you'd take them out of business, because they have no other approach, no other reason to exist.

Mr. Bryden: But my problem is that I don't want to suppress the ability of the legitimate groups. You're talking about groups that do have legitimacy.

[Translation]

J'estime que les gens qui veulent faire valoir leurs intérêts peuvent au moins prendre en charge les coûts de fonctionnement de leur organisation. Le gouvernement devrait se contenter de financer le processus de consultation et de venir en aide à ceux qui y participent.

Il faudrait modifier légèrement l'approche actuelle et laisser les groupes d'intérêt se constituer par eux-mêmes. Après tout, l'existence d'un groupe est le gage de sa légitimité. Par contre, le gouvernement pourrait leur apporter son soutien pour leur permettre de participer aux débats entourant l'élaboration des politiques, afin d'éviter qu'ils en soient exclus tout simplement parce qu'ils n'ont pas les moyens de se payer trois billets d'avion.

J'ai toujours été convaincu que c'est le gouvernement plutôt que les organisations qui devrait soutenir ce processus. En passant, il ne faut pas oublier qu'en plus d'être financées par l'État—ce détail est négligé et j'ai vu un témoignage de M. Conacher l'autre jour qui, à mon avis, ne faisait pas vraiment la lumière sur les autres sujets que vous examinez—beaucoup de ces organisations ont en outre l'avantage de bénéficier du statut d'œuvre de charité. Par conséquent, elles profitent deux fois, coup sur coup, de l'argent du contribuable.

À mon avis, c'est trop. Ces organisations devraient choisir entre deux types de financement.

M. Bryden: J'aimerais profiter de votre expérience et vous poser une autre question. J'ai souvent demandé aux témoins ce qu'ils pensaient de l'attitude, sur le plan de l'éthique, des organisations de lobbyisme financées par le gouvernement. Je suis prêt à proposer une modification de la loi imposant certaines restrictions quant à la capacité des groupes financés par l'État de faire du lobbyisme auprès du gouvernement.

J'ai reçu plusieurs suggestions. Au départ, j'avais pensé placer le maximum à seulement 30 p. 100 des recettes, mais certaines personnes m'ont demandé d'abaisser ce plafond. Mais, quel est le maximum? Si le maximum correspond à un financement de 100 p. 100 ou de 90 p. 100 par l'État, on peut imposer une limite de 30 p. 100, mais que se passerait-il alors dans le cadre d'une organisation qui ne recevrait que 40 p. 100 de ses fonds de l'État?

Pouvez-vous nous dire comment nous pourrions nous y prendre afin de modifier la loi pour imposer un certain contrôle sur l'usage qui est fait des deniers publics pour faire du lobbyisme auprès du gouvernement? Voilà la question.

M. Neville: Eh bien, je pense qu'il est très difficile d'appliquer dans la pratique le principe que vous énoncez. Il faut savoir que bon nombre de ces organisations n'ont pas d'autres raisons d'être que le lobbyisme—l'Association pour les droits des non-fumeurs en est un exemple classique, mais on peut penser également aux milieux des écologistes ou des féministes. Ces organisations n'ont pas d'autres activités ou programmes réels; ce sont des organisations classiques de lobbyisme.

M. Bryden: Tout à fait.

M. Neville: Par conséquent, si vous imposez une limite quelconque, ces organisations disparaîtront, puisqu'elles n'ont aucun autre programme, aucune autre raison d'être.

M. Bryden: Mon problème, c'est que je ne veux pas supprimer la capacité d'intervention des groupes légitimes. Vous avez pris l'exemple de groupes qui ont une certaine légitimité.

[Texte]

Mr. Neville: Sure, I'm not saying they're not legitimate.

Mr. Bryden: That is a legitimacy in the sense that they have real members—

Mr. Neville: Yes.

Mr. Bryden: —and paying memberships and they may be genuine charities in every sense of the word.

• 1630

Mr. Neville: They have a point of view that deserves to be heard.

Mr. Bryden: So I guess you're going to leave it to me to struggle with this one. You don't have any real suggestion on. . .

Mr. Neville: As I say, I think the key is to differentiate between the government's desire to have them contribute to a process—the government initiates a consultative process that carries with it participation costs—and their other activities.

Mr. Bryden: I interpret that to mean that if a group is funded by the government for the sole purpose of lobbying, you wouldn't allow them to lobby government. We couldn't submit that.

Mr. Neville: I wouldn't allow the government to fund them for that purpose.

Mr. Bryden: Okay. Thank you.

The Chairman: Reform Party, do you wish to put any questions?

Mr. Mayfield: I'll just get my oar in here a little bit.

The Chairman: Sure, go ahead.

Mr. Mayfield: I'd like to say how much I appreciate being here today. I think the last opportunity I had to attend this meeting was when you were talking with people about their banking problems, if I'm not mistaken. I'm very interested in hearing Mr. Neville's presentation and the comments that have come on since then.

You mention that in your company you do have a code of ethics. I wonder if you would be willing to share just generally what that code of ethics contains, Mr. Neville.

Mr. Neville: Yes. First of all, let me say I'm not sure whether I was disappointed or pleased to see you here instead of Mr. Epp, who seems bent on abolishing our entire industry. It's what I call capital punishment by occupational category.

Mr. Mayfield: We may have more in common than you realize.

Mr. Neville: Our general statements are in terms of dealing fairly, etc., but I think more specifically and more importantly deal with such issues as fees and the fact that we do not operate on a success or a contingency fee basis.

Something I regard as very important is conflict of interest undertaking; that is, to assure a client that you will not take on any business that is in conflict with his interests and to assure confidentiality of information supplied in the course of the relationship—that information is not released by you without specific authorization. Those are the basic types of things that are covered in it. I'd be glad to send it to you if you'd like it.

[Traduction]

M. Neville: Tout à fait, je ne prétends pas le contraire.

M. Bryden: Leur légitimité leur est conférée par les nombres d'authentiques adhérents. . .

M. Neville: En effet.

M. Bryden: . . . ils ont des membres réels qui paient leurs cotisations et ce sont parfois de véritables organismes de charité, au vrai sens du terme.

M. Neville: Leur point de vue mérite d'être entendu.

M. Bryden: J'ai l'impression que vous allez me laisser trouver moi-même une solution à mon problème. Vous n'avez vraiment aucune suggestion à me faire. . .

M. Neville: Je crois qu'il faut faire la différence entre la volonté du gouvernement de les faire participer à un processus—le processus de consultation lancé par le gouvernement, qui entraîne certains frais de participation—et leurs autres activités.

M. Bryden: Si je vous ai bien compris, vous interdiriez à un groupe financé par l'État dans le seul but d'effectuer du lobbying, d'exercer de telles activités auprès de l'administration gouvernementale. Il est impossible de présenter une telle proposition.

M. Neville: Moi, j'empêcherais le gouvernement de financer de telles activités.

M. Bryden: Très bien. Je vous remercie.

Le président: Le Parti réformiste a-t-il des questions à poser?

M. Mayfield: Je vais peut-être ajouter mon grain de sel.

Le président: Certainement, allez-y.

M. Mayfield: J'aimerais préciser tout d'abord que je suis vraiment content d'être ici aujourd'hui. Si ma mémoire est bonne, ce sont des gens qui avaient des problèmes bancaires que nous avons entendus au cours de la dernière réunion à laquelle j'ai participé. J'ai été très intéressé par l'exposé de M. Neville et par les commentaires présentés par la suite.

Vous nous dites que votre société a un code de déontologie, Pouvez-vous nous dire, monsieur Neville, ce que contient en gros ce code de déontologie?

M. Neville: Certainement. Mais tout d'abord, permettez-moi de vous dire que je ne sais pas si je dois me réjouir ou m'attrister de vous voir remplacer M. Epp qui semble vouloir la disparition de l'ensemble de notre secteur. C'est ce que j'appelle la peine capitale par catégorie d'emploi.

M. Mayfield: Nous avons peut-être plus de choses en commun que vous ne le pensez.

M. Neville: Notre code de déontologie prescrit des règles d'équité, etc., mais il porte surtout sur des questions telles que les honoraires et l'interdiction de facturer le client en fonction du résultat obtenu.

L'engagement concernant le conflit d'intérêts est une règle qui me paraît très importante; elle consiste à garantir à notre client que nous n'accepterons pas d'autres activités qui entreraient en conflit avec ses intérêts et à lui assurer que les renseignements qu'il nous fournit resteront confidentiels, qu'ils ne pourront être divulgués sans une autorisation précise. Voilà le genre de dispositions que contient notre code de déontologie. Je serais ravi de vous en faire parvenir un exemplaire, si vous le voulez.

[Text]

Mr. Mayfield: I'd be happy to look at it.

Mr. Neville: It's no different from several others. I think Ms Murray probably tabled hers when she was here. I think it covers the same areas.

The Chairman: Yes, she did. We'd be happy to receive it, Mr. Neville.

Mr. Neville: Sure.

The Chairman: Thank you.

Mr. Mayfield: I would just like to, perhaps for my own interest and understanding, explore what conflict of interest would mean. For example, when I go to a lawyer for the first time, it's been my experience that he'll say perhaps he should just check and see if there will be a conflict of interest before he takes my money and we start talking. Would there be some similarities with that? Perhaps you could talk about what conflict of interest would mean.

Mr. Neville: It flows from your role as a strategic adviser to your client in terms of trying to assure that he does as well as possible in terms of dealing with government and his agenda.

To take a very simple example, I work for Molson Breweries. It's a matter of public record. I clearly would not take any business from another brewery. More importantly, I wouldn't take business, for example, from somebody like the distilling industry on issues like taxation where there's a clear competition in terms of relevant tax levels. It's within a sector.

I believe you can't quarterback more than one team on the same field at once. It's as simple as that. Some people try it. I don't know how they do it, but I don't pretend I'm that smart.

It's also to look a little beyond that and to see industry versus industry, for example, where there are conflicts. You can't always anticipate them in the procurement area. Consortia tend to get put together on a per project basis and you may have a client here and another one here who work together here and then end up being competitors here. In that case you can only go to the client and expose the situation and make your choice. In a policy-related area you simply don't take on clients whose competitive interests are going to clash in some foreseeable way.

• 1635

Mr. Mayfield: I can see there would be opportunity for someone like yourself who was willing to take advantage of the situation—I'm not suggesting that you are, by the way—to take a client's interests to an elected or an appointed official. It would be in the interest of that elected or appointed official to know the interests, perhaps confidential, of your client and be able to work both sides of the street. Would those be some of the things you're guarding against?

Mr. Neville: No, I'm simply talking about the notion that I'm getting confidential information from this corporation or organization on the basis of which I've helped them formulate a strategic plan toward government. If I'm then over here with his competitor and I have information that's quite sensitive over here, I know what this person's plan is and I can't then turn around and advise this person in good conscience.

[Translation]

M. Mayfield: J'aimerais y jeter un coup d'oeil.

M. Neville: Il n'est pas très différent des autres. M^{me} Murray a dû présenter le sien quand elle est venue témoigner. Je pense que notre code porte sur les mêmes aspects.

Le président: Oui, M^{me} Murray vous a laissé un exemplaire. C'est avec plaisir que nous recevrons le vôtre, monsieur Neville.

M. Neville: Certainement.

Le président: Merci.

M. Mayfield: J'aimerais, pour ma propre gouverne, explorer la notion de conflit d'intérêts. Par exemple, j'ai l'habitude, lorsque je consulte un avocat pour la première fois, de lui demander, avant de lui présenter mon dossier et avant qu'il commence à me facturer, si nous ne sommes pas en conflit d'intérêts. Est-ce qu'on pourrait tirer un certain parallèle avec cette situation? Dites-nous ce que vous entendez par conflit d'intérêts.

M. Neville: Tout découle du rôle de conseiller stratégique que nous exerçons auprès de notre client pour l'aider le plus possible à faire valoir ses arguments auprès du gouvernement.

Prenons un exemple très simple. Tout le monde sait que la brasserie Molson est au nombre de mes clients. Il est clair que je ne peux pas accepter de travailler pour un autre brasseur. Mais surtout, je ne pourrais accepter de représenter, par exemple, un distillateur sur des questions telles que la taxation, puisque les distillateurs et les brasseurs se livrent une chaude lutte sur le plan des niveaux de taxation. Ils appartiennent au même secteur.

Je crois qu'on ne peut pas représenter, dans un même secteur, plus d'un groupe à la fois. C'est aussi simple que cela. Il y a des gens qui le font et cela me laisse perplexe, car je ne m'en sens pas capable.

Il faut également adopter une perspective plus large et prévoir les conflits qui peuvent surgir entre deux industries. Ce n'est pas toujours facile à prévoir dans le secteur de l'approvisionnement. Les consortiums se constituent en fonction des projets à réaliser et nous pouvons avoir deux clients qui collaborent ensemble à un projet et qui sont en concurrence dans un autre. Dans un tel cas, la solution est d'exposer la situation au client et de faire un choix. Nous évitons tout simplement de prendre dans un secteur régi par une même politique, des clients dont on peut prévoir que les intérêts entreront en conflit.

M. Mayfield: J'imagine que quelqu'un comme vous pourrait profiter de la situation—ce n'est qu'une supposition—en exposant les intérêts de votre client à un représentant élu ou à un fonctionnaire. Le représentant élu ou le fonctionnaire aurait avantage à connaître les intérêts, peut-être confidentiels, de votre client, de manière à pouvoir ménager la chèvre et le chou. Est-ce un des risques contre lesquels vous voulez vous prémunir?

M. Neville: Non, je pensais uniquement aux renseignements confidentiels que je peux obtenir d'une société ou d'une organisation cliente pour l'aider à formuler un plan stratégique d'intervention auprès du gouvernement. Si par la suite un concurrent communique avec moi alors que je dispose de renseignements assez importants, je ne peux pas, en bonne conscience, oublier mon premier client et conseiller cette personne.

[Texte]

It's a serious problem in our business in my view. One of the unfortunate outcomes of the passage of the act—don't get me wrong because I accepted the passage of the act—is that the number of registrations became almost a marketing game in some aspects of the business. I think as people rushed to see who could put the most numbers on the board, things like conflict of interest suffered in some cases.

Mr. Mayfield: With regard to special interest, I'm not sure if this is a question as much as it is a statement. I certainly would support the statement you've made with regard to special interest groups. Perhaps you could expand on that just a bit.

It seems to me that special interest groups, by and large or perhaps period, should be supported by those people they tend to represent or claim to represent. I'm always mindful that the money government hands to anyone has already been taken from someone else in the first place. Would you care to go on from there?

Mr. Neville: The problem I guess you have is that there are groups such as NAPO, GAIN, and the National Council on Welfare who would claim that their membership is difficult to mobilize and fund—raise from.

There are two sources of support available to an interest group: its members—and in many cases many of these groups have memberships that seem to me can and should support them—and the private sector. They will go out there, particularly if they have a charitable number, and raise funds from the corporate or individual community.

I think if there are groups that for one reason or another represent a legitimate constituency but have difficulty raising the necessary funds—and I'm talking about the basic operating funds here such as for the rent, staff, etc.—then maybe by exception one should look at those. I think an interest group should essentially pay its own overhead.

Then if the government wants to poll group A, B and C to hear their views on a specific issue, let the government fund the costs of polling group A, B and C into that process. The government's interest is to hear the voices and not necessarily to support their existence, whether they have a legitimacy or not. By legitimacy, I mean in terms of actually representing anybody but themselves.

The Chairman: Mr. Mayfield, do you have a last question?

Mr. Mayfield: I think I do, actually. It goes back to where we started our conversation, Mr. Neville. It has to do with the code of ethics.

It seems to me there are many professional groups that do have a code of ethics. I'm wondering if your resistance to that is based upon your instinct that you're either honest or you're not and it doesn't make much difference one way or the other. There are codes of ethics in other organizations and other professions.

Mr. Neville: I understand that. I'm being a little cynical and basically philosophical in terms of that. I understand that codes of ethics are a legitimate part of the business and political community. In this case, there would seem to be a view that this industry would benefit from having one, and I accept that, I guess. I'm not sure it changes a lot is the point I'm raising.

[Traduction]

À mon avis, il y a un problème grave dans notre secteur. Je me suis prononcé en faveur de la Loi, mais je dois dire que son adoption a eu des conséquences malheureuses; une d'entre elles a eu pour effet de donner des allures de marketing aux enregistrements. Les lobbyistes ont essayé d'allonger le plus possible leur liste de clients, parfois au mépris des règles concernant les conflits naturels.

M. Mayfield: Passons maintenant aux groupes d'intérêts spéciaux. Je ne sais pas exactement si je vais vous présenter ceci sous la forme d'une question ou d'une déclaration. Je partage votre point de vue sur les groupes d'intérêts spéciaux. Vous pouvez peut-être nous en parler un peu plus longuement.

À mon avis, les groupes d'intérêts spéciaux devraient, de manière générale, chercher leur appui auprès des personnes qu'ils représentent ou prétendent représenter. Je crains toujours que les fonds octroyés par le gouvernement aient déjà été obtenus d'autres sources. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

M. Neville: Le problème, c'est qu'il y a des groupes comme l'ONAP, le GAIN et le Conseil national du Bien-être qui peuvent arguer que leurs membres sont difficiles à mobiliser et à solliciter financièrement.

Un groupe d'intérêt a deux sources possibles de revenus: ses membres—et dans la plupart des cas, ces groupes disposent d'un effectif qui peut et qui devrait les soutenir—et le secteur privé. Ces groupes peuvent recueillir des fonds auprès des entreprises ou de particuliers, surtout s'ils bénéficient du statut d'oeuvre de charité.

Je crois que l'on pourrait faire une exception pour certains groupes qui représentent un secteur légitime de la population, mais qui, pour une raison ou pour une autre, ont de la difficulté à réunir les fonds nécessaires à leur fonctionnement, par exemple, de quoi payer le loyer, le personnel, etc. Mais, de manière générale, je pense qu'un groupe d'intérêt devrait être capable de payer ses frais généraux.

À partir de là, si le gouvernement souhaite connaître le point de vue des groupes A, B et C sur une question précise, il pourrait financer leur participation au processus de consultation. L'intérêt du gouvernement, c'est d'entendre le point de vue de ces groupes et pas nécessairement d'encourager leur existence, qu'elle soit légitime ou non. Par légitime, j'entends une organisation qui ne représente personne d'autre qu'elle-même.

Le président: Monsieur Mayfield, avez-vous une dernière question?

M. Mayfield: Absolument. Monsieur Neville, revenons à ce que nous disions au début de notre conversation. Ma question porte sur le code de déontologie.

Il me semble que beaucoup de groupes professionnels disposent d'un code de déontologie. Je me demande si votre résistance ne s'explique pas par le fait que vous savez instinctivement si vous êtes honnête ou pas et que cela ne fait pas une grande différence. D'autres organisations et d'autres professions ont leur code de déontologie.

M. Neville: Je suis un peu cynique et philosophe à ce sujet. Je pense que les codes de déontologie ont leur place dans le secteur commercial et dans l'arène politique. Certains estiment que notre secteur d'activité gagnerait à se doter d'un code de déontologie. Je respecte cette opinion, mais je ne pense pas que cela change grand-chose.

[Text]

[Translation]

• 1640

I am saying that if you are going to do that, then I think enforcement and compliance become critical elements. I know some industries that have very good-sounding codes of conduct and ethics but with no credible way to enforce them. I think that's important.

Mr. Mayfield: It's been a pleasure. Thank you very much.

Mr. Neville: Thank you.

Mr. Grose (Oshawa): I'm a bit of a one-trick pony here. I'm a rather late replacement, so I've had no chance to do any research at all. Maybe you and I could carry on a short conversation here. I may learn something and everyone else's time is wasted, but so be it.

I have a hypothetical question. Have you ever said to a potential client, your idea, philosophy, product, theory, whatever it is, is just not ever going to fly with the group you want me to communicate with and you'd be wasting your time and money with me or any other consultant?

Mr. Neville: Yes, I turn business away quite often, not only in terms of conflict but also because I'm not comfortable with the position they're enunciating. Usually before I take on a client I'll at least check out the issue they're involved in. In fact, I just went through this recently. I went back to the prospective client and said this argument isn't going to fly; I'm not going to waste your time and mine and your money.

Sure, I turn down business, and others do in this business as well. I don't think it does anything for you in the long term to grab a little fast money and have a client go away feeling he didn't get any results for it or anything. This is a word-of-mouth business in terms of marketing and your reputation is the only asset you have.

Mr. Grose: But what you've stated are the basic ethics of any business.

Mr. Neville: Yes.

Mr. Grose: What I'm trying to establish is that really you're not that much different.

Mr. Neville: No, no.

Mr. Grose: Basically, it would seem to me that you're in the communications business. It's refined communication, but you communicate an idea from one person to another person or group.

Mr. Neville: Yes.

Mr. Grose: Well, inasmuch as it's communication, I'm wondering how much control we can really force on your science, art, business, industry, whatever you want to call it. It's much like drinking, which can be a real problem. We at one time tried to restrict the manufacture of the alcohol that caused the drinking, but we certainly didn't stop the drinking.

I'm just wondering what would happen if we control and license and try to squeeze you into some kind of restrictive way of doing business. If you can't meet me here, we'll bump into each other on the street or you'll go to my favourite bar or join

Mais à mon avis, l'adoption d'un code doit être doublé de mesures d'application et de conformité. Je connais des secteurs qui se sont dotés de codes de déontologie très solides mais qui ne disposent d'aucune mesure crédible d'application. Je crois que c'est important.

M. Mayfield: J'ai eu grand plaisir à vous parler. Merci beaucoup.

M. Neville: Merci.

M. Grose (Oshawa): Je suis ici de manière ponctuelle. Comme je remplace quelqu'un au pied levé, je n'ai absolument pas eu le temps de me préparer. Nous pouvons toujours dialoguer. J'apprendrai peut-être quelque chose et tant pis si les autres perdent leur temps.

J'ai une question théorique à vous poser. Vous est-il déjà arrivé de déclarer à un futur client que son idée, sa philosophie, son produit ou sa théorie n'a aucune chance de plaire au groupe avec lequel il vous demande de communiquer et qu'il perd son temps et son argent en s'adressant à vous ou à un autre consultant?

M. Neville: Oui, il m'arrive assez souvent de refuser des clients, non seulement à cause de conflits, mais aussi parce que je ne suis pas à l'aise avec le point de vue qu'ils énoncent. Généralement, avant d'accepter un client, je vérifie au moins ce qu'il fait. D'ailleurs, il m'est arrivé récemment de déclarer à un client éventuel qu'il ne parviendrait pas à imposer son argument et qu'il valait mieux éviter qu'il perde son temps, le mien et son argent.

Il est certain que je refuse des clients et je ne suis pas le seul à le faire. J'estime qu'il n'est pas bon, à long terme, de gagner de l'argent rapidement et de laisser votre client avec l'impression qu'il n'en a retiré aucun avantage. Nos clients se donnent le mot et notre réputation est notre seul bien.

M. Grose: Mais ce que vous venez de décrire est l'éthique de base de n'importe quelle entreprise.

M. Neville: Tout à fait.

M. Grose: Ce que je veux dire, c'est que vous n'êtes pas très différent.

M. Neville: Non, en effet.

M. Grose: On peut dire que vous travaillez dans le domaine des communications. C'est un genre plus subtil de communications, certes, mais votre rôle consiste à présenter l'idée de quelqu'un à une autre personne ou à un autre groupe.

M. Neville: C'est exact.

M. Grose: Puisqu'il s'agit de communications, je me demande quel genre de contrôle on peut vraiment imposer à votre science, votre art, votre commerce ou votre industrie, quel que soit le nom que vous lui donniez. C'est un peu comme l'alcool. On a déjà essayé de limiter la fabrication de l'alcool, mais cela n'a jamais empêché de boire.

Je me demande ce qui se passerait si l'on contrôlait et réglementait vos activités et si l'on vous imposait des restrictions. Personne ne peut m'empêcher de parler ou de communiquer avec vous, car si on m'empêche de vous

[Texte]

my service club or go to my church, and no one is going to tell me that I cannot talk to you or communicate with you. We're assuming some suggested shady aspects of the business that I don't think ever happen, where there are tangible gifts and transfers and so on, which I don't think we're discussing here.

I'm wondering just how much we can control this communication. Are we deluding ourselves that rather than working to try to control you, we should be working with you? It's just a question. I don't know whether you would have an opinion on it, but I'm lost in this.

Mr. Neville: First of all, as I understand it, I wouldn't call the current act and the bill currently before you control legislation. As they say, it's a piece of legislation, both in its present and proposed forms, that deals essentially with transparency, with some additional references to this question of ethics, code of conduct, etc. But I don't take that as particularly a control piece of legislation.

I agree with you. I would hope we wouldn't see the industry as needing those kinds of controls, and I hope you wouldn't try to impose them. I don't think you are, either in the act as it now exists or in the bill that's before you, so I don't worry about it. I think it would be a retrograde step.

As you say, people are going to communicate. That's my concern with Mr. Bryden's views. I understand what he's saying, but I think its practical effect is a kind of chilling one. I don't think it serves anybody's purpose to diminish or make more difficult a dialogue between government and the private sector.

• 1645

Mr. Grose: Try to understand my point of view, where I'm coming from. Of course, what I most often hear back home is throw them off the Hill, which as far as I'm concerned solves nothing.

Mr. Neville: We don't spend a lot of time on the Hill, if the truth be told. We should spend more.

Mr. Grose: It's a simplistic attitude. I think this is not a simplistic problem, if it is a problem.

I have a problem with transparency. If we register everyone who might ever want to talk to anyone with any influence in the government, I don't think you're going to register everyone and I don't think it makes any difference anyway.

Mr. Neville: I think, as you say, it's a communications business. I'm delivering some remarks in Toronto tomorrow at a conference in which I am saying that for supposedly professional communicators we've done a lousy job of communicating about ourselves.

There's no question that it's a business that has this kind of cloak-and-dagger, night-time, bags-of-money image about it, partly because it's out of a Washington system that is so totally different from ours, in terms of the system of government, that you can't even make the comparisons and partly because as a general rule, most people in our business have taken a kind of "keep your head down and the best kind of publicity is no publicity" attitude over the last years. Therefore, they've

[Traduction]

rencontrer ici, je peux très bien vous rencontrer dans la rue, dans mon bar préféré, à mon club ou à mon église. On peut imaginer toutes sortes de tractations sans doute, comme des cadeaux et des virements, qui n'ont probablement jamais eu lieu et dont nous ne voulons pas parler ici.

Je me demande dans quelle mesure on peut contrôler la communication. Est-ce que c'est un leurre de croire qu'il est préférable de vous contrôler plutôt que de travailler en collaboration avec vous? C'est une simple question. Je ne sais pas ce que vous en pensez, mais moi je suis perplexe.

M. Neville: Tout d'abord, je ne pense pas que la loi actuelle et le projet de loi que vous êtes chargés d'examiner soient véritablement des outils législatifs de contrôle. La loi et le projet de loi sont des textes de loi, comme on dit, où il est question de transparence, d'éthique, de code de déontologie etc. Je ne pense pas vraiment que ce soit un moyen législatif de contrôle.

Je partage votre point de vue. J'espère que notre secteur n'a pas besoin de ce genre de contrôles et que vous n'essayiez pas de nous les imposer. Je ne m'inquiète d'ailleurs pas, car je pense que ni la loi existante ni le projet de loi n'envisage une telle chose. À mon avis, ce serait une mesure rétrograde.

Comme vous l'avez dit, les gens vont toujours communiquer. C'est ce qui m'inquiète dans le point de vue de M. Bryden. Je comprends ce qu'il veut dire mais je pense que cela peut avoir des conséquences pratiques désastreuses. Je crois qu'il n'est utile pour personne de réduire ou de rendre difficile le dialogue entre le gouvernement et le secteur privé.

M. Grose: Essayez de comprendre mon point de vue, mettez-vous à ma place. À en croire les gens de ma circonscription, il faudrait chasser les lobbyistes de la Colline. Pourtant, cela ne changerait pas grand-chose.

M. Neville: À vrai dire, nous ne passons pas beaucoup de temps sur la Colline. Nous devrions nous efforcer d'être plus présents.

M. Grose: C'est une réaction simpliste, alors que le problème n'est pas simple, si problème il y a.

La transparence, elle, me pose un problème. On ne règlera pas la question en exigeant l'enregistrement de toutes les personnes qui veulent communiquer avec quelqu'un qui a exercé une certaine influence au sein du gouvernement, tout simplement parce que je ne pense pas qu'on puisse enregistrer tout le monde.

M. Neville: Je pense, comme vous le dites, que c'est de la communication. Je dois présenter une allocution demain à Toronto, dans le cadre d'une conférence. Je leur dirais que, pour des communicateurs professionnels, ce que nous avons fait pour nous faire connaître n'est pas très reluisant.

C'est vrai que nos activités ont un petit air d'intrigue et de gros sous qui changent subrepticement de main, en partie parce qu'elles évoquent des images issues du système américain de gouvernement qui est si différent du nôtre, au point qu'il est impossible de faire des comparaisons, et en partie du fait que la plupart des intervenants dans notre milieu optent depuis quelques années pour la plus grande discrétion, estimant que toute publicité ne peut être que néfaste. Tout cela a contribué à

[Text]

allowed people to create the image that's out there. I know it's out there.

Without ever responding to it, they've allowed a situation to exist and that's one of the things I hope this new organization of ours, the GRIC, will help. I think they've allowed tension to develop between our business and members of Parliament, who see us as somehow usurping their role. I understand their feeling. I don't believe it's the case, but I think it's the kind of thing we should be talking about rather than sniping at each other about.

You talk about it as a communications business. We sure as hell need to improve our own communications.

The Chairman: I'm watching our time go by. Mr. Shepherd, I'm going to allow you a short question. Please be very brief.

Mr. Shepherd (Durham): Thank you very much.

You touched on contingency fees and then backed off from it very quickly. I heard what you said about the ability to define what we need and so forth.

I think the thing most people conceptualize when they think of contingency fees is that there's somehow very definitely a reward for the amount of service. The amount of your ability to influence and so forth is not consistent really with the concept of a simple fee for service. You've mentioned that you operate on the basis of a retainer fee, a flat fee. Let me get some of your comments on contingency fees. Maybe you can tell me how you calculate your own retainer fee.

Mr. Neville: I wish I could understand that myself. I'll try to answer.

In terms of contingency fees, I think 97% of the issue has to do with procurement. The stories about contingency fees and frankly the circumstances in which they arise, in my experience, are largely in regard to major government contracts where you're representing or working with a bidder and he says he'll pay you some flat retainer and if you win he'll pay you a success fee or a contingency fee. Ergo, I'm going to make a significant profit if we win and therefore I'll pay you some percentages.

I asked in my opening remarks whether that is a lot different from a sales or marketing commission, which lots of people collect. If I didn't call myself a lobbyist, I'd call myself a marketing consultant. I said my standard way of operating, as most people do who happen to be marketing consultants, is that I charge 1% or 2% of the value of the contract. Are you going to bar that as well? Are you going to bar it for real estate agents who sell properties to the government and get paid at 6% or whatever the going rate is in the real estate market?

That's a problem I have and a lot of my colleagues I know feel particularly strongly about it. I don't have this experience, but in smaller businesses they prefer to work on that because they want some reward out of which they are prepared to reward you, but their own financial circumstances don't allow them to pay large, up-front fees. I guess that's the issue.

[Translation]

créer l'image qui nous colle à la peau et que l'on ne peut absolument pas nier.

Les gens du milieu ont laissé se développer cette situation et j'espère que notre nouvelle organisation, le GRIC, sera en mesure d'y remédier. Les gens de notre profession ont laissé s'installer une certaine tension entre eux et les députés qui les considèrent un peu comme des usurpateurs. Il faudrait que les uns et les autres cessent de se prendre pour cibles et qu'ils commencent à dialoguer.

Vous nous considérez comme des communicateurs, mais je peux vous dire que nous devons vraiment faire des efforts pour améliorer nos communications.

Le président: Le temps passe. Monsieur Shepherd, je vais vous laisser poser une courte question. Soyez bref.

M. Shepherd (Durham): Merci beaucoup.

Vous avez parlé brièvement des honoraires conditionnels puis vous avez rapidement passé à autre chose. Vous avez parlé de la capacité à définir les besoins.

Quand on parle d'honoraires conditionnels, la plupart des gens envisagent tout de suite une récompense pour services rendus. Le concept d'honoraires simples n'est pas vraiment adapté à votre capacité d'influence. Vous nous avez dit que vous vous faites rémunérer par provision ou par forfait. Parlez-moi des honoraires conditionnels. Vous pourriez peut-être me dire comment vous calculez vos provisions.

M. Neville: Je vais essayer de répondre, mais moi aussi, j'essaie de comprendre.

Je crois que 97 p. 100 des honoraires conditionnels sont liés aux services offerts. D'après mon expérience, les honoraires conditionnels s'appliquent surtout dans le cas d'importants marchés de l'État. Nous représentons le soumissionnaire qui s'engage à nous payer des honoraires forfaitaires ainsi que des honoraires conditionnels s'il décroche le contrat. Par conséquent, le soumissionnaire qui fait un profit considérable s'il décroche le contrat s'engage à nous verser un certain pourcentage.

Dans mes remarques préliminaires, j'ai comparé ces honoraires à la commission que beaucoup de vendeurs touchent sur leurs ventes. Si je n'étais pas un lobbyiste, je serais un consultant en marketing. J'ai l'habitude, comme la plupart des consultants, de facturer des honoraires qui représentent 1 ou 2 p. 100 de la valeur du marché. Est-ce que vous allez nous interdire cela? Est-ce que vous allez interdire aux agents immobiliers qui vendent des propriétés au gouvernement de se réserver 6 p. 100 du prix de vente ou quel que soit le taux en vigueur dans le marché de l'immobilier?

Voilà le problème et bon nombre de mes collègues ont des opinions bien tranchées là-dessus. Je n'ai pas d'expérience dans ce domaine, mais je pense que les petites entreprises préfèrent fonctionner de cette manière et vous rétribuer en fonction des résultats, étant donné que leur budget ne leur permet pas de payer de grands honoraires au départ. Voilà le problème.

[Texte]

In terms of enforcement, if we win and the next day I get a cheque for \$1 million, that's a contingency fee. What if we win and the client extends my current retainer for five years? Is that a contingency fee?

[Traduction]

Pour ce qui est de l'application, je touche des honoraires conditionnels dans la mesure où je reçois un chèque d'un million de dollars le lendemain de la passation d'un marché. Et si je gagne que le client prolonge mon engagement de cinq ans? Est-ce que ce sont des honoraires conditionnels?

• 1650

Most of my clients were with me the day I started my own company in 1987. It's not because of contingency fees. It's very hard to define and enforce. That is just the point I was making.

La plupart de mes clients étaient déjà avec moi le jour où j'ai fondé mon propre cabinet en 1987. Ce n'est pas à cause d'honoraires conditionnels. C'est très difficile à définir et à appliquer. Je ne voulais rien dire d'autre.

The Chairman: Thank you very much.

Le président: Merci beaucoup.

Mr. Neville: In terms of how we set rates I gave you the range. It's really sort of saying is this a client with one issue really, or one area, or is this a client who's got issues in ten areas? What's the volume of his government relations agenda and, therefore, the volume of demand? One tries to come up with a figure based largely on that end.

M. Neville: Pour ce qui est des modalités d'établissement des tarifs, je vous ai indiqué la fourchette. Il s'agit de voir les besoins du client, s'il n'a qu'un sujet à traiter ou dix, quel est le volume de ses relations gouvernementales et donc le volume de travail pour lui. C'est en fonction de ces considérations que l'on détermine un chiffre.

The Chairman: This is fascinating stuff and, as the committee members know, I would love to be engaging in some of it myself, but I'm also mindful of our time.

Le président: Tout cela est fascinant, et, comme les membres du comité le savent, j'aimerais poser longuement des questions moi-même, mais je songe au temps qui passe.

I do want to ask you a couple of very short, quick questions, if I could get quick, direct answers so we can get on the record.

J'aimerais vous poser quelques questions très rapides, et j'apprécierais avoir des réponses aussi rapides et directes.

We've asked a number of people about the tax deductibility issue. It's come up in the States. It's fashionable. Do you want to give us a quick view of why you think the lobbying fees should be deductible or should not be deductible?

Nous avons demandé à plusieurs personnes leur avis sur la déductibilité aux fins de l'impôt. Le problème est posé également aux États-Unis. C'est à la mode. Pourriez-vous nous dire rapidement pourquoi vous pensez que les honoraires des lobbyistes devraient être déductibles ou ne devraient pas l'être?

Mr. Neville: I'm one kind of consultant hired by companies even to deal with government relations problems. Are you going to deduct the cost of consultants, of economists, public opinion researchers, social researchers?

M. Neville: Je suis un type d'expert, parmi beaucoup d'autres, que les compagnies engagent, même pour leurs relations gouvernementales. Va-t-on interdire de déduire le coût des consultants, des économistes, des sondeurs d'opinion, des enquêteurs en sciences sociales?

Secondly, it's a bit of a myth anyway. It may be a business expense in the hands of my client for which he gets deductibility. It's taxable income in my hands, so the notion that the taxpayer is not getting his piece out of this, out of my fees... I would hope, since I know you believe in justice, that if you're going to make the front end not deductible, you won't make it taxable in my hands. Somehow, I don't think you're going to do that.

Deuxièmement, c'est un mythe de toute façon. C'est peut-être une déduction à titre de frais d'exploitation de mon client, mais c'est pour moi un revenu imposable, si bien que la notion que le contribuable voit échapper mes honoraires—J'espère, puisque je sais que vous êtes partisans de la justice, que si la dépense aux mains du client n'est plus déductible vous ferez en sorte qu'elle ne soit pas imposable entre mes mains. Mais je ne pense pas que vous le fassiez.

The Chairman: Generally speaking, is it wrong for me to say that I've misunderstood that you disapprove of this bill?

Le président: Vous ai-je bien compris? Êtes-vous opposé de façon générale au projet de loi?

Mr. Neville: No, not at all. Indeed, I don't think it's overall unreasonable in terms of the additional reporting requirements. I hope we're not going to incrementally add every couple of years to that, but I don't think we've reached the point yet where I would yell and scream about it. No, I understand the "ethicsing". I have a lot of time for Howie Wilson, whom I've known in various forums before. It will be possible—and I hope it is possible—to work out with him, through the GRIC or whatever, a workable code of conduct. I understand the argument for it. I hope it produces a system that has positive benefits.

M. Neville: Non, je n'y suis pas opposé du tout. D'ailleurs, je pense qu'il est très raisonnable pour ce qui concerne les exigences accrues de déclaration. J'espère que l'on ne va pas aller les alourdir tous les deux ou trois ans, mais nous ne sommes pas encore au point où nous avons vraiment lieu de nous plaindre. Non, je comprends l'exigence éthique. J'ai beaucoup de temps à consacrer à Howie Wilson, que j'ai connu en diverses capacités auparavant. Il sera possible—et j'espère que ce sera possible—de mettre au point, par le biais du GRIC, ou de quelque autre façon, un code de déontologie pratique. Je comprends bien tous les arguments en faveur de cela, et j'espère qu'il en résultera un système comportant des avantages.

[Text]

The Chairman: If I was left with an impression from your opening remarks, the impression was that if everybody was doing his job properly we never needed the LRA in the first place, we don't need these amendments and there's really not a problem. Am I overstating an impression I got from you?

Mr. Neville: No. In terms of codes of conduct what I was saying to Mr. Bellehumeur was the recidivist rate among criminals is pretty high. I expect the unethical conduct rate among unethical consultants is fairly high too and isn't stopped by codes of conduct. That's all I'm saying. Maybe it's an overly cynical view.

The Chairman: I was a little unsure and I just wanted to know that you generally support the thrust of what this bill is doing.

You have shared with us that you have reviewed the material and you're a little bit familiar with this. Is there something we've missed, or is there something the government has missed? This isn't our bill; this is the government's bill. Is there an improvement that you might want to offer or suggest?

Mr. Neville: I only believe that if on the reporting side of things there's the issue of transparency in terms of the people making the representations and who they represent, I think this bill deals with that more than adequately, but there's also the broader question of what forces were at play behind any decision, which I think is of equal interest, in particular given the cynicism of the public. Therefore I would recommend, if I had one suggestion to make, that one look at this notion of whether the decision-maker—at least on major decisions, maybe not on every amendment to every regulation—should produce something that says here's whose representations we received and, generally speaking, here's what we did with them.

• 1655

The Chairman: I think that's helpful and useful to us because we're looking for some balance, and I think that's what your opening comment gave.

Mr. Bellehumeur is indicating to me he has a very short question.

M. Bellehumeur: Une petite question qui découle d'une autre que vous avez posée, monsieur le président, et qui porte sur la déductibilité des honoraires des lobbyistes. Je ne comprends pas tellement votre raisonnement lorsque vous dites que personne n'en paie les frais. Si dans un dossier, comme dans le dossier Pearson, un lobbyiste se fait 100 000\$. . .

Mr. Neville: I was one of them.

M. Bellehumeur: Je comprends que le lobbyiste va compter les 100 000\$ dans ses honoraires et qu'il paiera des impôts sur cette somme-là. Mais je comprends également que la compagnie qui a payé 100 000\$ va le déduire de ses revenus et que le gouvernement perdra une somme imposable de 100 000\$. Il y a une déduction. Il y a quelqu'un qui paie des frais sur ces 100 000\$, parce que ce n'est pas tout le monde qui a les moyens de payer 100 000\$ pour un lobbyiste sur la Colline parlementaire. Je ne comprends pas le raisonnement que vous faites quand vous dites qu'il n'y a personne qui en paie les frais. Il y a des gens qui paient les frais parce qu'ils n'ont pas les moyens de se payer des lobbyistes.

[Translation]

Le président: Si j'ai retiré une impression de vos remarques liminaires, c'est que si tout le monde faisait correctement son travail on n'aurait jamais eu besoin de cette loi en premier lieu, on n'aurait pas besoin de la modifier et il n'existerait pas vraiment de problème. Est-ce que cette impression concernant votre position est juste?

M. Neville: Non. Ce que je disais au sujet du code de déontologie à M. Bellehumeur, c'est que le taux de récidive chez les criminels est très élevé. Je suppose que le taux de conduite répréhensible chez les consultants qui manquent à la déontologie est également très élevé, et ce n'est pas un code qui va les arrêter. C'est tout ce que j'ai dit. C'est peut-être un point de vue excessivement cynique.

Le président: Je n'étais pas tout à fait sûr, et je voulais simplement m'assurer que vous êtes en faveur de l'esprit de ce projet de loi.

Vous nous avez dit avoir examiné le projet de loi. Est-ce qu'il y a là-dedans des omissions, quelque chose que le gouvernement a oublié? Ce n'est pas notre projet de loi, c'est celui du gouvernement. Y a-t-il une amélioration que vous pourriez proposer?

M. Neville: Pour ce qui est des déclarations, l'obligation pour les lobbyistes de dire pour qui ils travaillent, ce projet de loi assure une bonne transparence. Mais il y a aussi la question plus large des forces qui étaient à l'oeuvre dans chaque décision, mais c'est un élément tout aussi intéressant, surtout vu le cynisme qui règne chez le public. C'est pourquoi je recommanderais de réfléchir à l'idée de demander au décideur—du moins dans le cas des grandes décisions, peut-être pas à chaque changement de virgule dans un règlement—d'indiquer qui est intervenu auprès de lui et, de manière générale, le sort réservé à leurs avis.

Le président: Je pense que votre intervention nous aura été très utile, car nous recherchons des vues équilibrées, et c'est ce que nous avons retrouvé dans votre déclaration liminaire.

M. Bellehumeur me dit qu'il a une très brève question à poser.

Mr. Bellehumeur: A short follow-up question, Mr. Chairman, about the deductibility of lobbyists fees. I don't really understand your reasoning when you say that nobody's bearing a cost. If on a deal like the Pearson deal, a lobbyist makes \$100,000—

M. Neville: J'en faisais partie.

Mr. Bellehumeur: I agree that the lobbyist will include them in his taxable income and will pay tax on this amount. But the company that paid the \$100,000 will deduct the amount from its income and the government will pay the tax on \$100,000. There is a deduction. Somebody has to bear the cost of those \$100,000, because it is not anybody who can afford to pay \$100,000 for lobbying on Parliament Hill. I don't understand your reasoning when you say that nobody has to bear a cost. There are people who are bearing a cost because they cannot afford to hire a lobbyist.

[Texte]

Mr. Neville: First of all, Mr. Bellehumeur, I was one of the consultants retained in the Pearson case and I'm amazed I'm getting out of here without a long discussion of it.

M. Bellehumeur: Je sais.

Mr. Neville: I'll tell you, your \$100,000 figure is way out of line.

Mr. Matthews testified before another committee that the total lobbying bill was \$200,000 stretched over several years. I don't mind telling you my fee wasn't half of your number over that period per annum.

It then means if he hires me as a contract employee for the period instead of as a consultant, I become a deductible expense? I assume you're not now taking the position that salaries paid employees aren't a deductible expense. What's the difference? The money is fully taxed in my hands. The government is not losing anything. Why shouldn't it be a deductible expense in the same way it is when they go out and hire a tax lawyer or a marketing consultant or a public opinion researcher or an economist or any other kind of outside resource? Why single out lobbyists or government relations consultants?

As I say, I'll tell you right now what the response to it will be. We'll have a lot of short-term contract employees.

M. Bellehumeur: Parce que vous faites affaire directement avec le gouvernement et non pas avec une entreprise privée. Il y a des règles spéciales qui s'appliquent lorsqu'on fait affaire avec le gouvernement, et je pense que c'est bien ainsi, parce que le gouvernement vit avec les deniers publics. C'est la différence qui s'établit dans ma tête, mais qui ne s'établit peut-être pas dans la tête de tout le monde.

Mr. Neville: But I'm not taking any money from the government. It's not the government's money that's involved here.

The Chairman: Okay. Look, I—

M. Bellehumeur: L'affaire Pearson, n'est-ce pas l'argent du gouvernement?

The Chairman: I'm going to thank you, Mr. Neville. I appreciate you not running away. I think you do a great service to the industry by setting the example. You've been in the business for a long time and you're well known in the Canadian public community, and I think more lobbyists would be well served to be as forthcoming, because I think, as you say, many times it's what is presumed, and when you get a chance to question... in a parliamentary committee all members being given the opportunity to question you on the issue certainly serves as helping to lift the cloud or the cloak, if you will, that sometimes prevails over the subject.

I want to thank you for sharing your views with us.

Mr. Neville: Thank you, Mr. Chairman. I appreciate your courtesy.

[Traduction]

M. Neville: Premièrement, monsieur Bellehumeur, j'ai été l'un des consultants engagés dans le dossier Pearson, et je suis étonné de pouvoir sortir d'ici sans devoir m'en expliquer longuement.

Mr. Bellehumeur: I know.

M. Neville: Je peux vous le dire, le chiffre de 100 000\$ est très exagéré.

Mr. Matthews a témoigné devant un autre comité et indiqué que la facture totale de lobbying de 200 000\$ couvrirait plusieurs années. Je peux vous dire que mes honoraires étaient inférieurs à la moitié de votre chiffre, par an.

Est-ce que cela signifie que s'il m'engage à contrat pour toute cette période au lieu de me verser des honoraires je deviendrai un coût déductible? Je suppose que votre position n'est pas que les salaires versés aux employés ne devraient pas être déductibles. Quelle est la différence? Cet argent est pleinement imposé dans ma poche. Le gouvernement ne paiera rien. Pourquoi ne serait-ce pas une dépense déductible de la même façon que si le client engage un fiscaliste ou un spécialiste du marketing, ou un cabinet de sondage d'opinion, ou un économiste, ou n'importe quel spécialiste extérieur? Pourquoi s'en prendre particulièrement aux lobbyistes ou aux experts en relations gouvernementales?

Comme je l'ai dit, je sais tout de suite quelle sera la réaction. Nous avons beaucoup d'employés contractuels à court terme.

Mr. Bellehumeur: Because you are dealing directly with the government and not with a private business. There are special rules that need to apply when you deal with government and I believe that is as it should be because government is using public monies. This is the difference in my view, but probably not in everybody's view.

M. Neville: Mais je ne prends pas d'argent au gouvernement. Ce n'est pas l'argent du gouvernement qui est en jeu.

Le président: D'accord. Voyons, je... .

Mr. Bellehumeur: The Pearson deal, is that not government money?

Le président: Je vais de nouveau vous remercier, monsieur Neville. J'apprécie que vous ne vous soyez pas défilé. Vous rendez un grand service à vos pareils en donnant cet exemple. Vous travaillez dans ce domaine depuis longtemps et vous êtes bien connu dans les milieux gouvernementaux, et je pense que beaucoup de lobbyistes auraient intérêt à se montrer aussi francs et ouverts, car il circule toutes sortes de mythes, et lorsqu'on a la possibilité de poser des questions... Lorsque dans un comité parlementaire tous les députés ont la possibilité de vous poser des questions, cela fait beaucoup pour éclaircir l'atmosphère, écarter les mythes qui planent parfois sur la profession.

Je vous remercie de nous avoir fait part de vos vues.

M. Neville: Je vous remercie, monsieur le président. J'apprécie votre courtoisie.

[Text]

[Translation]

• 1657

• 1704

The Chairman: We had previously scheduled two separate panels, and I understand what we'll do is place both witnesses before us at the same time, although Mr. Finlay is dealing with a very specialized issue. I just remind our members that he won't be commenting on things he doesn't want to comment on that don't deal with his area. That's a delicate way of saying it.

• 1705

I'd like to welcome to the committee, from the Criminal Lawyers' Association, Mr. Bob Wakefield, and from J. Richard Finlay & Partners, J. Richard Finlay, chairman. I understand both men will make about a 10-minute presentation, and then we'll throw out the questions. Mr. Wakefield, do you want to start?

Mr. Robert Wakefield (Ottawa Region Director and Chair, Legislation Committee, Criminal Lawyers' Association): I'd be delighted. Thank you, Mr. Chairman. Good afternoon, gentlemen.

The Criminal Lawyers' Association received this invitation through the mail. Quite frankly, they were a little surprised because they weren't exactly sure what it was we could contribute to the debate. I did discuss some issues with my colleagues, and I do have a couple of opinions to express as matters of concern about lobbying.

First, I should tell you the Criminal Lawyers' Association of Ontario has a membership of about 1,000 criminal lawyers, mostly in Ontario, most of whom do either all to a small percentage of criminal law. There are members in other provinces across the country. I think there's representation from each of the provinces, and there are some academics, but basically it's Ontario practitioners.

Our organization is a volunteer amateur organization. There's a paid executive director. She keeps track of business on a day-to-day basis, but doesn't do any of the actual participation in the projects of the association other than administer to them.

We have never at any time lobbied any individual members of Parliament or individual ministers for changes. Basically, in response to announced government initiatives on legislation for reform, or amendments to the criminal law, we have made public statements reacting to them, and we have also submitted papers to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs and to the Senate's committee as well on those issues. Beyond that we could not really be said to have had any influence on the development of public policy other than public statements in terms of interviews and participating in TV and news shows and that sort of thing. It's not really a high-powered lobby organization.

We've always lobbied without any self-interest. It has always been on public issues. I don't think there's any issue that I've ever come down here on that ever affected me personally, or that I could say affected any other lawyer that I know personally. It has always been on issues of public policy.

Le président: Nous avions prévu à l'origine deux témoignages successifs, et je crois savoir que nous allons entendre les deux témoins simultanément, encore que M. Finlay traitera d'une question très spécialisée. Je rappelle aux députés qu'il ne se prononcera pas sur des aspects en dehors de son champ de compétence. Voilà une façon délicate de dire la chose.

Je veux souhaiter la bienvenue au représentant de la Criminal Lawyers' Association, M. Bob Wakefield, ainsi qu'à M. J. Richard Finlay, président de J. Richard Finlay & Partners. Je crois savoir que chacun fera un exposé d'une dizaine de minutes, ensuite de quoi nous leur poserons des questions. Monsieur Wakefield, voulez-vous commencer?

M. Robert Wakefield (directeur pour la région Ottawa et président du Comité de la législation, Criminal Lawyers' Association): Avec plaisir. Je vous remercie, monsieur le président. Bonjour, messieurs.

La Criminal Lawyers' Association a reçu cette invitation par le courrier. Très franchement, elle a été quelque peu surprise, car elle ne voyait pas exactement ce qu'elle pourrait contribuer à ce débat. J'ai discuté de certaines questions avec mes collègues, et j'ai quelques avis à exprimer concernant le lobbying.

Premièrement, il est bon que je vous dise que la Criminal Lawyers' Association of Ontario a pour membres un millier d'avocats pénalistes, la plupart exerçant en Ontario, et qui tous consacrent la totalité ou une bonne partie de leur temps au droit pénal. Nous avons des membres dans d'autres provinces également. Je crois savoir que chaque province est représentée, et il y a quelques universitaires, mais nous sommes principalement une association d'avocats ontariens.

Nous sommes une organisation d'amateurs bénévoles. Nous avons une directrice générale rémunérée qui s'occupe de la gestion quotidienne, mais ne participe pas activement aux projets de l'association, hormis son organisation administrative.

Nous n'avons jamais, à aucun moment, fait de lobbying auprès de députés, sénateurs ou ministres. De manière générale, nous avons réagi à des initiatives gouvernementales ou à des projets de modification du droit pénal au moyen de déclarations publiques et nous sommes également intervenus devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques et le comité sénatorial. À part cela, il serait difficile de dire que nous avons exercé quelque influence que ce soit sur la formulation de la politique gouvernementale autrement que par des déclarations publiques dans des interviews ou des émissions d'information télévisées; ce genre de choses. Nous ne sommes pas réellement un groupe de pression puissant.

Nos interventions n'ont jamais été intéressées. Il s'agissait toujours de nous exprimer sur un sujet donné d'intérêt public. Je ne pense pas que je sois jamais intervenu sur un sujet qui me touchait personnellement ou qui touchait un autre avocat que je connaissais personnellement. Il s'est toujours agi de questions de politique gouvernementale.

[Texte]

There were some concerns when I broached this with my colleague. It's only a recent development. We really haven't had a chance to assess it. It was quite speculative. One is the concern about the emergence of what they perceive to be a high-powered police lobby. Whether it is just a change of public sentiment or public opinion, we do know that the Canadian Police Association have a tier II lobbyist who is registered and works quite vigorously. As a matter of fact, he does an impressive job marshalling his point of view and getting public exposure on it.

There was some concern in the Criminal Lawyers' Association that those initiatives should somehow be clearly identified as lobby-generated initiatives.

Allan Rock, the Minister of Justice, spoke at the Criminal Lawyers' Association conference this past weekend and mentioned he has now received over 25,000 or 30,000 postcards in the mail, all of them mainly in relation to lobbying on the gun bill. In that area that expression of public sentiment is known to come from a particular interest and is known to be generated by a lobby that expresses a particular interest.

Sometimes in the field of criminal law there are lobbies active that use other avenues to express public opinion without clearly identifying that they're generated by a lobbyist. Very often, demonstrations take place on the Hill in which victims' groups come forward or victims themselves come forward and make a tearful presentation on what has happened to them, in support of a particular piece of legislation or particular change in the law, without identifying that they have some kind of connection with a lobbyist. We're concerned about that because in criminal law there's no countervailing lobby, I guess, other than the Criminal Lawyers' Association and the Canadian Bar Association, which will occasionally make presentations on legislative initiatives. There isn't anything to counter that. We're not saying that it isn't a legitimate exercise of expression and freedom of expression. It's just that, if it's connected with lobbyists and they are doing this as part of their work, they should identify it as such. Whether that's something that should be worked into a code of ethics we leave to the committee to decide, but that was one of the concerns.

• 1710

The other was the use of public funds to finance lobby groups who lobby the government for change. I came in on the tail-end of that discussion with Mr. Neville, so I understand you're well acquainted with that problem. That is a concern to us as well, that government money is spent to pay people to come and tell the government it doesn't know what it's doing with its money. It's kind of a circular debate, but it's one that causes concern.

Also, if you have enough money you can really have an impact on public opinion, and we're always concerned whether it's effective lobby that's changed public opinion or whether it's the merit of a particular position. That concerns us.

There was a request for a point of view on an ethics code. As you know, most law societies have various codes of ethics that lawyers are governed by, codes of professional responsibility. We're familiar with the issues of conflict of

[Traduction]

Lorsque j'ai abordé cette question avec mes collègues, ils ont exprimé quelques préoccupations. Il s'agit là d'une tendance récente que nous n'avons pas encore eu l'occasion d'évaluer. L'une de ces préoccupations est l'apparition de ce que mes collègues perçoivent comme un puissant groupe de pression policier. Cette influence n'est peut-être due qu'à une évolution de l'opinion publique, mais nous savons que l'Association canadienne des policiers a engagé un lobbyiste de catégorie II qui est enregistré et qui travaille avec acharnement. De fait, il réussit très bien à faire connaître son point de vue au public.

Les membres de la Criminal Lawyers' Association considèrent que ces initiatives devraient être clairement identifiées comme activités de lobbying.

Allan Rock, le ministre de la Justice, a prononcé une allocution lors de la conférence de la Criminal Lawyers' Association le week-end dernier et mentionné qu'il a reçu maintenant entre 25 000 et 30 000 cartes postales, à peu près toutes intéressant le projet de loi sur le contrôle des armes à feu. Dans ce domaine, on sait que les prises de position du public sont suscitées par un intérêt particulier et alimentées par un lobby qui défend un intérêt particulier.

Parfois, en matière de droit pénal, des groupes de pression utilisent d'autres moyens pour exprimer une opinion publique sans clairement indiquer que ces avis sont exprimés à l'initiative d'un lobbyiste. Très souvent, des manifestations ont lieu sur la colline du Parlement, où l'on voit des associations de victimes ou les victimes elles-mêmes faire le récit larmoyant de ce qui leur est arrivé, à l'appui d'une mesure législative particulière, sans indiquer qu'elles ont un lien avec un lobbyiste. Cela nous préoccupe, parce qu'il n'y a pas de groupe de pression correspondant chez les avocats pénalistes, hormis, je suppose, la Criminal Lawyers' Association et l'Association du Barreau canadien, qui vont comparaître à l'occasion au sujet de mesures législatives, mais il n'y a rien d'équivalent de leur côté. Nous ne disons pas qu'il ne s'agit pas là d'un exercice légitime de la liberté d'expression. Simplement, si c'est le résultat du travail de lobbyiste, il faudrait que cela se sache. Nous laissons au Comité le soin de décider s'il convient d'inscrire quelque chose dans le code de déontologie à cet effet, mais c'est là l'une de nos préoccupations.

L'autre concerne l'emploi de fonds publics pour financer des groupes de pression qui interviennent auprès du gouvernement. Je suis arrivé à la fin de la discussion avec M. Neville et il me semble que vous avez bien conscience du problème. C'est une source de préoccupation pour nous également de voir que l'argent de l'État sert à payer des gens pour venir dire au gouvernement qu'il ne sait pas ce qu'il fait de son argent. C'est un peu comme un débat circulaire, mais c'est un sujet de préoccupation.

Par ailleurs, pourvu que l'on dispose d'assez d'argent, on peut influencer réellement l'opinion publique et l'on peut toujours se demander si c'est un lobbying efficace qui a opéré telle modification de l'opinion publique ou bien si c'est le bien-fondé d'une position donnée. Cela nous préoccupe.

On nous a demandé notre point de vue sur un code de déontologie. Comme vous le savez, la plupart des sociétés du barreau sont dotées de divers codes de déontologie qui régissent les avocats, de codes de responsabilité professionnelle. Nous

[Text]

interest and those types of things. The message I would bring you from the Criminal Lawyers' Association is that, due to the public nature of what's going on here, the public must have confidence in government, they must have confidence in Parliament, and they must see it as an institution that operates with integrity. The criminal lawyers' advice or suggestion to you would be that a strong, uncompromising code of ethics that makes a demand for openness and the public nature of the operation of those kinds of negotiations would be extremely important to maintain public confidence in the system.

Subject to any questions you have, basically those are our introductory remarks.

The Chairman: Thank you very much; we appreciate that. Mr. Finlay, do you want to give us a brief opening statement?

Mr. J. Richard Finlay (Chairman, J. Richard Finlay & Partners): Thank you, Mr. Chairman. I should tell the committee, Mr. Chairman, that on my way down in the airplane I was asked by the person sitting beside me what I was going to be doing in Ottawa and the moment I said where I was speaking, what I was doing, we had a power failure. Fortunately, the plane hadn't left the docking area, but everybody had to deplane and get on to another one, and that's why we're a little late. I have no idea what that forebodes, but I'll give it a try in any event.

Good afternoon, Mr. Chairman, members of the committee. My name is Richard Finlay and it is an honour to appear before the committee on a subject I believe is of vital importance to our democratic system, namely, the restoration of public confidence in the ethics and integrity of government.

As some of you may know, I head the management consulting firm of J. Richard Finlay & Partners, which specializes in issues of ethics, governance, and accountability.

In the past 20 years we have advised, through consulting seminars and lectures, some several hundred corporations and public institutions on these subjects. We have also counselled in the drafting of dozens of codes of practice for organizations and professional associations and have helped to form a number of prominent organizations for the study and advancement of ethics and business in government.

I mentioned at the outset it is an honour to be here today, but for too many Canadians our great institutions of democracy evoke a very different sentiment. In our political system the actions of government rest upon the consent of the governed, but a tidal wave of alienation and mistrust is eroding the stability of our democratic system. Simply put, most people have a very low impression of the ethics of government and politics.

As the distinguished American historian Arthur Schlesinger, Jr., puts it very well in today's *Wall Street Journal*: "In the 1990s most people no longer believe that government is working in their interest or even telling them the truth." This is a

[Translation]

connaissions bien les problèmes de conflits d'intérêts et ce genre de choses. Le message de la Criminal Lawyers' Association que je suis venu vous porter est que, en raison de la nature publique de tout ce qui se passe ici, le public doit pouvoir faire confiance à son gouvernement, à son Parlement, doit avoir confiance dans l'intégrité de l'institution. C'est pourquoi notre conseil est d'adopter un code de déontologie très strict et sans compromis, propre à assurer la transparence de ce genre de négociations. C'est très important si l'on veut préserver la confiance du public envers le système.

Voilà donc mes remarques liminaires. Je suis disposé à répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup; nous vous sommes reconnaissants. Monsieur Finlay, souhaitez-vous faire une brève déclaration liminaire?

M. J. Richard Finlay (président, J. Richard Finlay & Partners): Je vous remercie, monsieur le président. Je dois vous dire, monsieur le président, que pendant le voyage pour me rendre ici, la personne qui se trouvait à côté de moi dans l'avion me demandait ce que j'allais faire à Ottawa et à l'instant-même où je le lui ai dit, une panne de courant s'est produite. Heureusement, l'avion n'avait pas encore quitté l'aire de stationnement, mais tout le monde a dû débarquer et changer d'avion, et c'est pourquoi nous sommes un peu en retard. Je n'ai pas idée de ce que cela augure, mais nous allons bien voir.

Bonjour, monsieur le président et membres du Comité. Je me nomme Richard Finlay et c'est pour moi un honneur que de comparaître devant votre comité sur un sujet que j'estime être d'importance vitale pour notre système démocratique, à savoir le rétablissement de la confiance du public en l'intégrité du gouvernement.

Comme certains d'entre vous le savent peut-être, je dirige le cabinet de conseillers en gestion J. Richard Finlay & Partners, qui se spécialise dans les questions d'éthique, de bon gouvernement et de responsabilité publique.

Au cours des 20 dernières années nous avons traité à l'occasion de séminaires et de conférences de ces questions avec plusieurs centaines de sociétés privées et d'organismes publics. Nous avons également contribué à la rédaction de dizaines de codes de pratique pour des organisations et des associations professionnelles et nous avons apporté notre concours à la création d'un certain nombre d'organisations de premier plan qui se sont données pour mission l'étude et la promotion de l'éthique et des affaires dans les administrations publiques.

J'ai dit au début que c'était pour moi un honneur que de me trouver ici, mais chez un trop grand nombre de Canadiens nos grandes institutions démocratiques éveillent un sentiment très différent. Dans notre régime politique, les actions du gouvernement exigent le consentement des gouvernés, mais la stabilité de notre système démocratique est sapée par un raz-de-marée d'aliénation et de méfiance. Pour dire les choses plus simplement, la plupart des Canadiens ont une piètre image de la moralité du gouvernement et des gens en politiques.

Ainsi que l'éminent historien américain Arthur Schlesinger jr. l'a bien exprimé dans le *Wall Street Journal* d'aujourd'hui: «En ces années quatre-vingt-dix, la plupart des citoyens ne croient plus que le gouvernement oeuvre dans leur intérêt ou

[Texte]

problem that needs to concern all Canadians, for unless we forage a new accord between the public and politicians, unless we move beyond the cynicism that overhangs virtually every public act, we will never reach the kind of consensus Canada needs to fight its deficit, become more competitive, or meet the challenges of the 21st century.

The fundamental and overriding concern of every government and every political party must be, in my submission, the restoration of public confidence in the institutions of democracy. No single piece of legislation will accomplish this task, but Bill C-43 is one move in the right direction. It is but a single step in a very long journey, however, which brings me to the work of this committee and the bill before you on the regulation of lobbyists.

My purpose here today is to help you look at this subject through the lens of ethics and accountability. Is lobbying ethical? The answer is, in my view, yes, but a qualified yes. In our society there is a tradition of offering expertise in particular areas where complex activities need special skills. We do this in the fields of law, medicine, and plumbing, to name a few.

• 1715

It is not surprising that this should occur in the world of government as well. Government is the cosmic milky way of the 20th century society. It is awesome and it is everywhere. Very often it is simply beyond the capacity of ordinary people, corporations, or communities to understand, much less proactively influence.

Corporations and other organizations have an enormous stake in what governments do. The welfare of millions of stakeholders, shareholders, customers, and communities depends upon the effective functioning of these economic and social organizations. In my view, they have an ethical obligation to advance the interests of their constituency to the fullest extent. Naturally, I hope their aspirations will be responsible and in the public interest, and I have spent an entire career trying to advance those ideals. However, it is not at all unreasonable that major organizations would turn to specialists who can help them make the case in the most effective way possible.

There is, in my view, nothing inherently unethical about lobbying, but like the practice of law, medicine, and other professions, the lobbying activity needs to be governed by an adequate system of safeguards and accountability. In that connection, I believe that self-regulation is the way to go. In the 1990s society's clarion call is less government, not more.

Self-regulation is preferable to government regulation. I believe this committee should establish a goal of self-regulation for the industry. The industry should be encouraged to organize, set entry standards for its practice, create educational programs, adopt a code of ethics, and establish a disciplinary procedure. Government approval should be necessary for such rules of conduct. However, the public also has an interest in the ethical functioning of the lobbying industry, and I believe the public should be represented on any self-governing body.

[Traduction]

même qu'il leur dit la vérité». C'est un problème qui doit préoccuper tous les Canadiens, car à moins de forger un nouvel accord entre le public et les élus, à moins de dépasser le cynisme avec lequel est perçu virtuellement chaque acte gouvernemental, nous ne parviendrons jamais à dégager le genre de consensus dont le Canada a besoin pour lutter contre le déficit, pour devenir plus compétitif et relever les défis du XXI^e siècle.

La préoccupation fondamentale et prépondérante de chaque gouvernement et de chaque parti politique doit être, à mon sens, de rétablir la confiance du public envers les institutions de notre démocratie. Aucune loi ne parviendra seule à le faire, mais le projet de loi C-43 est un pas dans la bonne direction. Cependant, il n'est qu'une étape dans un très long cheminement, ce qui m'amène au travail de votre comité et au projet de loi sur la réglementation des lobbyistes dont vous êtes saisis.

Mon but est de vous aider à appréhender ce sujet à travers le prisme de l'éthique et de la responsabilité. Le lobbying est-il moral? La réponse, à mon avis, est oui, mais un oui nuancé. C'est une tradition dans notre société que d'offrir des services spécialisés dans certains domaines dont la complexité exige des compétences particulières. On le fait en droit, en médecine, en plomberie, etc.

Il n'est pas surprenant qu'il en soit également ainsi dans les sphères gouvernementales. Le gouvernement est en quelque sorte la voie lactée de notre société du XX^e siècle. Il est immense, et il est partout. Souvent, il est tout simplement impossible aux gens ordinaires, aux sociétés et aux collectivités de comprendre cette nébuleuse, et il leur est donc d'autant moins possible de prendre les devants pour tenter de l'influencer.

Les activités des gouvernements touchent de très près les sociétés et autres organisations. Le bien-être de millions d'intéressés, actionnaires, clients et collectivités dépend du bon fonctionnement de ces organisations économiques et sociales. À mon avis, elles ont l'obligation morale de défendre jusqu'à la limite les intérêts des gens qu'elles représentent. Bien entendu, il faut souhaiter que leurs aspirations soient responsables et civiques, et j'ai moi-même consacré toute ma carrière à promouvoir ces idéaux. Mais il n'est pas du tout déraisonnable pour de grands organismes de s'adresser à des spécialistes qui puissent les aider à présenter leurs points de vue le plus efficacement possible.

À mon sens, il n'y a rien de fondamentalement immoral dans le lobbying, mais comme le droit, la médecine, ou toute autre profession, cette activité doit être régie par un mécanisme adéquat de précautions et de responsabilités. L'autoréglementation est d'après moi la meilleure solution. Dans les années quatre-vingt-dix, ce que la société réclame, c'est moins de gouvernement, et non pas davantage.

L'autoréglementation est préférable à la réglementation gouvernementale. Ce comité devrait fixer pour objectif l'autoréglementation du secteur, qu'il faut encourager à s'organiser, à définir des normes d'agrément, mettre sur pied des programmes de formation, adopter un code de déontologie et établir une procédure disciplinaire. Ces règles de conduite devraient ensuite être soumises à l'approbation du gouvernement. Toutefois, le public a également intérêt à ce que l'activité de lobbying se déroule de manière éthique, et il faut donc que le public soit représenté au sein des organismes d'autoréglementation.

[Text]

Bill C-43 is also limited in another important respect. It omits the most important part of the ethical equation, that is, the conduct of the public office holders being lobbied. Frankly, this is where I have the greatest concern. Rules need to clearly spell out how public office holders should act when they are being lobbied. Certainly, MPs and senators should have a code to govern their own conduct.

The problem with the current bill is that while the ethics counsellor can on his own motion investigate a registered lobbyist, his ability to initiate an investigation into the actions of MPs, senators, exempt staff, and senior civil servants is more restricted and defended. This is a problem that may well compromise perceptions regarding the ethical integrity of the legislation down the road.

Any serious code of ethics, which I believe should be renamed a code of practice, must be one that will withstand the most rigid demands of public scrutiny and fairness of accountability. To do that, a code must have real teeth. It is a fact of organizational life today that many codes of ethics are not real codes of ethics at all but rather vague statements of good intentions. If a code does not spell out minimum standards of practice respecting the issues of fairness, honesty, confidentiality, and conflict of interest and, above all, a detailed means of enforcement and the method by which transgressions are reported, investigated, and penalized, it is nothing more than a promotional brochure.

The committee should know that the history of many organizational codes of ethics is not reassuring. You may be familiar with some of the names that bring to mind recent episodes of ethical misadventure in the corporate world; for example, obDrexell Burnham Lambert; E.F. Hutton; Solomon Brothers; Prudential Securities, which recently pleaded guilty to criminal violations of security laws and will pay out something in the neighbourhood of \$1 billion in fines and restitution; A.H. Robins, makers of the disastrous Dalkon shield; and Dow Corning, makers of the silicon gel implant. What these organizations have in common, beyond their costly ethical missteps, is that each had a code of ethics. I raise these cases to illustrate that the ultimate strength of any code is determined by the commitment of those who are being governed by it and by the vigilance of those who are entrusted to enforce it.

Ethics is the way of the future. The ethics train is leaving the station and the politicians who do not climb aboard will be the politicians who are left nowhere but at home. However, the task of restoring public confidence in government and in the democratic process is a responsibility for more than just politicians. I believe we should begin to discuss what citizens expect from their elected representatives as we approach the 21st century and the best mechanism to ensure that people can fully participate in the process of government.

Perhaps a royal commission or a national task force is an appropriate means to advance those concerns, and I hope the committee will give some thought to supporting such an initiative.

[Translation]

Il y a une autre lacune importante dans le projet de loi C-43. L'élément le plus important de l'équation morale, c'est-à-dire le comportement des titulaires de charges publiques qui font l'objet du lobbying, en est absent. J'avoue que c'est ce qui m'inquiète le plus. Les règles doivent préciser comment les titulaires d'une charge publique doivent se comporter lorsqu'on vient faire du lobbying auprès d'eux. Les députés et les sénateurs devraient certainement avoir un code régissant leur propre conduite.

Une des faiblesses du projet de loi actuel provient du fait que si le conseiller en éthique peut de sa propre initiative ouvrir une enquête sur les activités d'un lobbyiste inscrit, il est beaucoup plus limité et restreint dans sa capacité d'enquêter sur les actions de députés, sénateurs, employés exonérés et hauts fonctionnaires. Cela risque fort de teinter les perceptions quant à l'intégrité de la loi du point de vue moral.

Tout code de déontologie, qu'il faudrait à mon avis nommer plutôt un code de pratiques, doit pouvoir satisfaire aux exigences les plus strictes en matière d'examen public, d'équité et de responsabilité. Pour cela, il faut que le code soit vraiment pris au sérieux. Car c'est un fait, de nos jours, que bien des codes de déontologie ne sont pas du tout des codes, mais plutôt de vagues déclarations d'intentions louables. Un code qui ne précise pas les normes minimum de pratiques en matière d'équité, d'honnêteté, de confidentialité, de conflit d'intérêts et, surtout, qui ne prévoit pas des mesures précises d'application et des moyens pour enquêter et sévir en cas de transgression, n'est pas un code, mais un simple prospectus.

Le Comité sait sans doute que l'expérience de nombreux codes de déontologie n'est pas faite pour nous rassurer. Certains noms qui évoquent de récents incidents dans le monde des affaires vous sont peut-être familiers; par exemple, Drexell Burnham Lambert; E.F. Hutton; Solomon Brothers; Prudential Securities, qui ont récemment plaidé coupables d'infractions criminelles au droit des valeurs mobilières et qui vont payer près d'un milliard de dollars d'amendes et d'indemnités; A.H. Robins, les fabricants du malheureux Dalkon Shield; et Dow Corning, fabricant de l'implant mammaire à la silicone. Le point commun entre toutes ces organisations, en dehors de leurs erreurs déontologiques coûteuses, c'est qu'elles avaient toutes un code de déontologie. Je mentionne ces exemples pour vous montrer que la validité d'un code dépend finalement de l'engagement de ceux qu'il régit et de la vigilance de ceux qui sont censés l'appliquer.

L'éthique, c'est l'avenir. Le train de l'éthique s'ébranle et les politiciens qui ne seront pas à bord seront très vite renvoyés chez eux. Mais restaurer la confiance du public dans les institutions de l'État et dans le processus démocratique, c'est une responsabilité qu'il ne faut pas laisser aux seuls politiciens. Il est temps d'engager le débat sur ce que les citoyens attendent de leurs élus à l'aube du XXI^e siècle et sur le meilleur moyen de s'assurer que le peuple participe pleinement au processus de gouvernement.

Peut-être faudrait-il envisager à cette fin une commission royale ou un groupe de travail national, et j'espère que le Comité envisagera la possibilité d'appuyer une telle initiative.

[Texte]

[Traduction]

• 1720

Mr. Chairman, I come to the central message of my submission here today. If you are elected governors and we, the public you serve, do not arrest this tide of political alienation, the sea change in politics of the kind that occurred last week in the United States and last year here in Canada, will look like a calm ripple in an ocean of public discontent. It's time to make ethics and accountability, just like fiscal responsibility, the driving force in every decision, every piece of legislation, and every appointment made in the name of the people of Canada.

Recently, as we do ever November, Canadians stop to pause and remember the men and women who fought and gave their lives for this citadel of liberty we call Parliament. Generations of Canadians have always answered the call to defend democracy at its moment of greatest peril. For this generation, our time is now. The enemy that threatens today is the forces of cynicism and mistrust and the ethical abuses that feed them. So it falls to all of us, legislator and lobbyist, politician and private citizen, public servant and business leader, to ask not just what is wrong with our democratic system, but to answer what we're going to do about it.

This committee can take steps to improve the bill that is before it, but the most important role it can play is to remind all of us, in the most compelling language possible, that the urgent job of restoring public confidence in politics does not end here. It only begins.

I thank you for your attention, and I will answer questions.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Finlay. You've obviously given this matter a great deal of thought, and we appreciate your comments.

Mr. Bellehumeur, do you want to lead off questions for either of the panellists?

M. Bellehumeur: Oui. Ma question est pour le premier intervenant puisqu'il travaille avec des juristes et des criminalistes.

Dans l'état actuel du projet de loi C-43, on se rend compte à l'article 10.2(3) que le Code de déontologie qui va être rédigé par le conseiller en éthique, ne sera pas un texte réglementaire. Lorsqu'on va à l'article 14 de ce même projet de loi au niveau des infractions et peines, on se rend compte que:

14.(1) Quiconque contrevient à la présente loi ou à ses règlements commet une infraction et encourt, sur déclaration sommaire de culpabilité...

Je vous mets en situation et j'aimerais que vous commentiez. Dans un dossier, deux personnes discutent pour influencer le gouvernement. Une des deux personnes peut ne pas respecter le code de déontologie, et l'autre personne peut ne pas respecter une des obligations prévues par le projet de loi C-43. Une des personnes, la deuxième, sera passible de poursuite sur déclaration sommaire de culpabilité. La première personne qui n'a pas respecté le code de déontologie sera passible d'absolument rien ou peut-être d'une réprimande du premier ministre ou de son supérieur.

Monsieur le président, j'en viens au message central de ma présentation. Si vous, gouvernants élus, et nous, le public que vous servez, n'arrêtons pas ensemble cette vague de désaffection politique, le raz-de-marée que nous avons vu la semaine dernière sur la scène politique aux États-Unis, ou l'an dernier au Canada, fera figure de léger frémissement de surface sur l'océan du mécontentement public. Il est temps que la déontologie et la responsabilité président à toutes décisions, à toutes lois, et à toutes nominations faites au nom du Canada, au même titre que la responsabilité financière.

Récemment, comme chaque novembre, les Canadiens ont pris le temps de commémorer les hommes et les femmes qui se sont battus et qui ont donné leur vie pour défendre cette citadelle de la liberté que nous appelons le Parlement. Génération après génération, les Canadiens ont toujours répondu à l'appel lorsqu'il s'agissait de défendre la démocratie en péril. Pour cette génération, le moment est venu. Aujourd'hui, la menace vient du cynisme, de la méfiance, et des abus qui les nourrissent. Il nous incombe donc à tous, législateurs et lobbyistes, élus et citoyens privés, fonctionnaires et chefs d'entreprises, non plus seulement de nous demander ce qui trouble notre régime démocratique, mais de clamer ce que nous allons faire pour l'assainir.

Ce comité a la possibilité de prendre des mesures pour améliorer le projet de loi qui lui a été renvoyé, mais surtout, il peut nous rappeler à tous, en termes clairs et forts, que la tâche urgente de restaurer la confiance du public dans la politique ne saurait se limiter à cela. L'effort ne fait que commencer.

Je vous remercie de votre attention et je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie, monsieur Finlay. Il est évident que vous avez énormément réfléchi à cette question et nous vous savons gré de vos observations.

Monsieur Bellehumeur, souhaitez-vous poser des questions à l'un ou l'autre des participants?

Mr. Bellehumeur: Yes. I have a question for the first speaker who works with jurists and criminal lawyers.

As Bill C-43 stands now, we can see in subparagraph 10.2(3) that the Code of Conduct the ethics counsellor will develop will not be a statutory instrument. With regards to offenses and punishment, section 14 of the same bill says that:

14.(1) Every individual who contravenes any provision of this act or the regulations is guilty of an offense and liable on summary conviction...

Let me give you an example and then I would like to have your view. Two people are trying to influence the government on a given issue. One of them may contravene the code of ethics, while the other might be in contravention of a provision of Bill C-43. This latter one will be liable to prosecution on summary conviction. The first one, who has contravened the code of ethics will not be liable of anything at all, or might just get a reprimand from the Prime Minister or from his or her superior.

[Text]

Puisqu'on dit que le tango se danse à deux, trouvez-vous qu'il s'agit d'une législation équitable envers deux personnes qui négocient ou discutent ensemble d'un projet *xro**?

Pour le premier intervenant, votre association s'est-elle penchée sur ce cas-là? Pour le deuxième intervenant, au niveau du grand principe qu'il a élaboré en dernier lieu, j'aimerais qu'il réponde également à cette question-là.

Mr. Wakefield: Just from a general point of view, you're discussing two people talking. I assume that they are somehow connected with the government, because there's quite a different standard to be applied to public servants and members of Parliament. The Criminal Code already recognizes that there are offences in breach of the administration of justice that public officials can commit and that ordinary citizens can't. That's not a novel concept, that a public official, by virtue of his office could put himself in a position where he accepts or is liable to criminal prosecution for something where someone else might not be liable.

• 1725

The other area where that differentiation is taken into consideration, of course, is on sentencing where two people are found guilty of fraud. If one was a lawyer defrauding his clients, he would be liable to a much greater penalty than would say, for example, a con artist who was simply running a scam with some people.

Where there's public confidence placed in people and they exploit that or use that to their benefit, they're always liable to greater penalties. If that's the kind of situation you're talking about under the ethics code, it's not hitherto foreign to us in law.

It's a well-established principle that if you have a benefit and you exploit it, you're going to be liable to greater penalties, and that's all the more so true when it's a public benefit or a public trust that you hold. Breach of the public trust has always been a seriously aggravating factor. Does that answer your question?

M. Bellehumeur: Vous faites référence à quel article du Code criminel lorsque vous parlez des politiciens ou des personnes qui ont de hautes responsabilités?

Mr. Wakefield: It's not something we deal with on a day-to-day basis so I can't give you the number, but there are offences with respect to public office holders set out in the Criminal Code. I can't give you the number. It's under the administration of justice, affronts to the administration of justice, in those sections of the code.

M. Bellehumeur: On a déjà eu un témoin—je ne me souviens pas lequel parce qu'on en a entendu plusieurs—qui a fait référence également au Code criminel; il disait «écoutez, vous n'avez pas besoin de code de déontologie parce que le Code criminel prévoit certaines choses. J'ai posé la question suivante, à savoir: Voulez-vous me dire, selon ce que vous en savez, s'il y a bien des personnes qui ont été poursuivies en vertu du Code criminel? Et elle m'a répondu: «À ma connaissance, je n'en connais pas qui ont été poursuivies en vertu du Code criminel».

[Translation]

Since it takes two to tango, as they say, do you feel that the legislation is fair towards two people who are negotiating or discussing a given issue?

From the first witness I would like to know if your group has looked at this type of situation? I would also like the second witness to respond in light of the general principle he concluded his presentation on.

M. Wakefield: D'un point de vue très général, vous parlez de deux personnes qui discutent. J'imagine qu'elles ont un lien quelconque avec le gouvernement, car les critères sont très différents pour les fonctionnaires et les membres du Parlement. Le Code criminel reconnaît déjà des infractions qui ne sont considérées comme telles dans l'administration de la justice que si elles sont commises par les titulaires d'une charge publique, et non par des citoyens ordinaires. L'idée que le titulaire d'une charge, de par sa fonction—même, soit passible de poursuites criminelles alors qu'un autre citoyen ne serait pas inquiété n'a rien de nouveau.

Un autre domaine où ces distinctions sont faites, bien sûr, c'est dans la détermination des peines en cas de fraude. Un avocat coupable de fraude à l'égard de ses clients sera puni beaucoup plus sévèrement qu'un escroc qui aura organisé un coup monté avec d'autres.

Les personnes qui tirent profit ou abusent de la confiance que le public a placé en elles sont passibles de peines beaucoup plus sévères. Si c'est là le genre de situation dont vous voulez parler à propos du code de déontologie, ce n'est pas un concept qui nous est étranger en droit.

C'est un principe bien établi que celui qui abuse d'un avantage s'expose à des peines plus sévères, et cela est d'autant plus vrai lorsqu'il bénéficie d'une charge publique ou qu'il a un poste de confiance. Abuser de la confiance du public a toujours été une circonstance lourdement aggravante. Cela répond-il à votre question?

Mr. Bellehumeur: Which section of the Criminal Code are you referring to when you talk about politicians or people in a position of responsibility?

M. Wakefield: Ce n'est pas un domaine qui relève de mon travail quotidien, et je ne peux donc pas vous donner le numéro de l'article, mais je sais que le Code criminel prévoit certaines infractions que les titulaires d'une charge publique sont susceptibles de commettre. Je ne peux pas vous donner le numéro des articles en question. C'est dans la partie sur l'administration de la justice, sur les obstacles à l'administration de la justice.

Mr. Bellehumeur: We've heard one witness—I cannot remember who it was, we have heard so many—who also mentioned the Criminal Code. He said: you don't need a code of ethics because the Criminal Code already has some provisions. So I asked: "can you tell me, to the best of your knowledge, if anyone has ever been charged under the Criminal Code? And the witness answered: "I don't know of anyone who has been charged under the Criminal Code."

[Texte]

[Traduction]

Pourtant, si on rédige un projet de loi comme C-43, c'est parce qu'il y a un malaise, c'est parce qu'il y a quelque chose qui ne fonctionne pas. On ne fait pas une loi pour le *fun* d'en faire; le législateur ne parle pas pour ne rien dire. Si le projet de loi C-43 est rédigé de cette façon, c'est parce qu'on voulait combler un manque.

Ceci étant dit, de la façon dont il est rédigé présentement, on ne traite pas les deux de la même façon. En tout cas, je pense que le haut fonctionnaire qui ne respecte pas le code de déontologie ne sera pas traité, au niveau pénal, de la même façon que la personne qui a une déclaration à faire, etc., et qui pourrait être passible, sur déclaration sommaire, de culpabilité d'une infraction. On fait une distinction entre les deux, non?

Mr. Wakefield: It was too long a preamble for me. If we could just—

The Chairman: He's a lawyer. I should tell you that at the very outset. This guy's a lawyer, so we've got a duel here.

Mr. Wakefield: Well, lawyers can ask short questions. Maybe I could ask for a short question.

The Chairman: Mr. Bellehumeur, could you make it a very short question?

M. Bellehumeur: Je vais être très bref. Je pense que je n'ai pas besoin de vous demander quel est l'objectif du projet de loi C-43. Vous le savez, je crois. Exact?

Mr. Wakefield: Yes.

M. Bellehumeur: Connaissant l'objectif de C-43, pensez-vous qu'on est capable de l'atteindre si l'argument majeur ou le point central, qui est le code de déontologie, n'a pas force de loi?

Mr. Wakefield: It may not have the weight of the criminal law behind it, but you're certainly in a position to impose sanctions even if they're within your professional organization. If Parliament dictates that there be a code of conduct and there be sanctions for not following that code of conduct, it may not be within the Criminal Code. But there are many statutes that impose penalties that are not criminal.

I think it's right to make a distinction between the Criminal Code, because the standard for conviction under the Criminal Code is very high. That's why it's seldom resorted to. You're looking for a more flexible standard that you can resort to on a day-to-day basis and will give you prompter remedies.

The Chairman: Mr. Bellehumeur, I think the witness is trying to answer. I don't want to interfere with your line of questioning, but could we get Mr. Finlay's reaction to your question as well?

• 1730

M. Bellehumeur: Je voulais avoir l'opinion d'un juriste ou d'un avocat, parce que c'est clairement dit, à l'article 10.2(3) du projet de loi C-43, que le code de déontologie n'est pas adopté comme un règlement. Si on prend la rédaction, on dit:

(3) Le code de déontologie n'est pas un texte réglementaire pour l'application de la Loi sur les textes réglementaires.

If a bill like C-43 is written, it is because of a malaise, because something is not working. Legislations are not tabled for the fun of it; legislators do not act without a purpose. If Bill C-43 has been written this way, it is because there was a gap to fill.

However, the way it now stands, both are not treated in the same manner. In my opinion, the senior civil servant who does not adhere to the code of ethics will not be treated in the same way, in criminal justice, as someone who has a declaration to make and who could be found guilty on a summary conviction. There is a distinction between the two of them, isn't there?

M. Wakefield: Je crains que votre préambule ne soit trop long pour moi. Si vous pouviez. . .

Le président: Je vous préviens, il est avocat. Nous allons avoir des difficultés.

M. Wakefield: Les avocats sont parfaitement capables de poser des questions brèves. Puis-je vous demander de poser une question plus brève?

Le président: Monsieur Bellehumeur, pourriez-vous poser votre question brièvement?

Mr. Bellehumeur: I will be very brief. I don't believe I need to ask you what the purpose of Bill C-43 is. You know it, don't you?

M. Wakefield: Oui.

Mr. Bellehumeur: Knowing the purpose of Bill C-43, do you think it is attainable if its central element—the code of ethics—does not have statutory force?

M. Wakefield: Il n'a peut-être pas derrière lui toute la force du droit criminel, mais il permet d'imposer des sanctions, même si elles sont strictement d'application interne dans votre organisation professionnelle. Si le Parlement exige l'adoption d'un code de déontologie, et que toute infraction à ce code entraîne des sanctions, il n'est pas nécessaire que cela tombe sur le coup du Code criminel. Mais bien des lois imposent des peines qui ne relèvent pas du droit criminel.

Il me paraît bon de séparer ceci du Code criminel car celui-ci prévoit des peines très sévères. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle on y a rarement recours. Il est préférable d'établir des normes plus souples, d'avoir un instrument que l'on puisse utiliser et qui permette une intervention plus rapide.

Le président: Monsieur Bellehumeur, le témoin essaye de répondre. Je ne veux pas m'ingérer, mais pourrions-nous permettre à M. Finlay de répondre également à la question?

Mr. Bellehumeur: I wanted the opinion of a jurist or lawyer because sub-paragraph 10.2(3) of Bill C-43 says clearly that the code of ethics is not a statutory instrument. To quote it precisely it says:

(3) The Code is not a statutory instrument for the purpose of the Statutory Instruments Act.

[Text]

C'est donc un ramassis de vœux pieux, mais il n'a pas la force d'un règlement.

The Chairman: Mr. Bellehumeur, I think the witness answered. I think he's saying that he—

Mr. Bellehumeur: Non. Il n'a pas répondu.

Mr. Bryden: I'll follow the same line of questioning.

The Chairman: Just a second.

I think the witness is saying that he recognizes it doesn't have the weight of law in the sense you've described it.

Mr. Wakefield, is there something you want to add to that?

Mr. Wakefield: I assume that's why this committee was constituted: to answer that question. If you think it should have teeth, then that's clearly a recommendation—that it should have a more forceful bite—that should come from the committee, whether it's an amendment to the Criminal Code or whether you draft a lobbying code that has teeth to it. Parliament can do that. All kinds of acts of Parliament have very severe sanctions and penalties and very much the force of law, including imprisonment: the Income Tax Act, the Unemployment Insurance Act, etc.

The Chairman: That's a valid point.

M. Bellehumeur: Mais selon le témoin, pour atteindre l'objectif du projet de loi C-43, devrait-on suggérer au Parlement d'adopter des règles plus strictes?

The Chairman: He wants to know what you think.

Mr. Wakefield: Well, I'm not an expert on the problems that lobbyists face. I'm a criminal lawyer. I know something about the operation of the criminal law, but I don't know about the degree of difficulty and the problems you're responding to.

Maybe it's more in the area that Mr. Finlay is familiar with, but it's certainly not within my area of expertise.

The Chairman: Okay, thank you.

Mr. Finlay, do you want to give some comments to Mr. Bellehumeur?

Mr. Finlay: I'll try, Mr. Chairman.

Mr. Bellehumeur, I'm a management consultant, not a lawyer. When I look at something, I look for clear goals and a mechanism by which it's going to be implemented.

I commend the government for bringing this bill forward, because it has been needed for many years. But I must tell you that as I look at it—and I don't want to cause more problems for this committee than you already have—it looks as if it was written with two different objectives in mind. One is the concern of the registration and the disclosure, and there are clear sanctions attached for violations of that. Then there is the aspect of the ethics code, which I think is a very good idea, but it's sort of inserted—not even inserted, but I would say grafted onto that bill in a way that is not terribly clear to those of us who practise in this area. It might well be that the creation that comes forward will be something different from what this committee or Parliament intends.

[Translation]

So it is just a whole lot of good intentions, but without any statutory weight.

Le président: Monsieur Bellehumeur, il me semble que le témoin a répondu. Il vous a dit, je crois, qu'il. . .

Mr. Bellehumeur: No, he did not answer.

M. Bryden: Mes questions s'inscriront dans la même veine.

Le président: Un instant.

Le témoin dit admettre que le code n'a pas force de loi au sens où vous le décrivez.

Monsieur Wakefield, souhaitez-vous ajouter quelque chose?

M. Wakefield: Je présume que c'est la raison pour laquelle ce Comité a été constitué: pour répondre à cette question. Si vous pensez qu'il doit avoir davantage de force, c'est une recommandation—si vous voulez qu'il ait plus de force—que ce Comité peut faire, que ce soit sous forme d'une modification au Code criminel ou d'un code du lobbying qui prévoit des mesures punitives. Le Parlement en a le pouvoir. De nombreuses lois du Parlement prévoient des sanctions et des peines très sévères et vont même jusqu'à l'emprisonnement: la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur l'assurance-chômage, etc.

Le président: C'est très juste.

Mr. Bellehumeur: But does the witness think that in order to meet the objective of Bill C-43 we should suggest that Parliament take stronger measures?

Le président: Il voudrait votre avis.

M. Wakefield: Je ne suis pas un expert en matière des problèmes que rencontrent les lobbystes. Je suis criminaliste. Je m'y connais en Droit pénal, mais je ne sais pas quelle est l'ampleur des difficultés et des problèmes qui se posent.

M. Finlay serait peut-être mieux placé pour vous répondre, mais ce n'est certainement pas mon domaine de compétence.

Le président: Très bien, merci.

Monsieur Finlay, voulez-vous répondre à M. Bellehumeur?

M. Finlay: Je vais essayer, monsieur le président.

Monsieur Bellehumeur, je suis consultant en gestion, et non avocat. Quand j'examine une chose, je cherche des objectifs clairs et le moyen d'assurer leur réalisation.

Je félicite le gouvernement d'avoir déposé ce projet de loi dont le besoin se fait sentir depuis de nombreuses années. Mais je dois vous dire qu'en l'examinant—et ce n'est pas que je souhaite causer au Comité davantage de problèmes qu'il n'en a déjà—j'ai l'impression que ses rédacteurs avaient en tête deux objectifs différents. Il y a d'abord l'aspect de l'enregistrement et de la divulgation, avec des peines très claires en cas d'infractions. Puis, il y a l'aspect du code de déontologie, qui me semble être une excellente idée, mais qui est inséré—on ne peut même pas dire inséré, plutôt rajouté—et qui n'est pas très clair pour ceux d'entre nous qui travaillons dans ce domaine. Il se pourrait bien que le résultat ne soit pas tout à fait ce que souhaitait ce Comité ou le Parlement.

[Texte]

Certainly I think self-regulation is the way to go, because the most important thing in self-regulation, the most important sanction from practitioners in any self-regulating field, is to remove the ability to practise. If a self-regulating mechanism was in place, then you could do that with lobbyists.

In an ethics code, as is proposed, I don't really see that as being a possibility, but then it is unclear, as are the regulations attached to it.

I believe there's a provision for the Governor in Council to be able to make regulations associated with the act. But, frankly, given the important public scrutiny that is associated with this issue, I would be much more comfortable if an ethics code was something that you, as elected representatives, had carriage of and you would debate and eventually pass on the aspects of this. Otherwise, I'm not sure what the end-product will be.

M. Bellehumeur: Il a très bien répondu.

Mr. Bryden: I'm actually going to follow on that line of questioning, because this might be an area in which Mr. Bellehumeur and I don't agree. I believe he's looking for the code of conduct to have statutory impacts in the bill so that there will be real sanctions that can be applied.

• 1735

I want to follow Mr. Finlay's remarks about self-regulation. I find much sympathy with your remark, but the political reality right now is that if this committee recommended that the industry be self-regulated, people are so suspicious they would feel we were failing in courage in turning it over to you in that way.

But I take your point about how if it's self-regulated, the industry can theoretically remove the ability to practice. I'm not sure that's actually the case with lobbying. But let me suggest to you what I think might be a good idea to put teeth. . . I have a lot of sympathy to putting teeth in the code of conduct.

What would both of you gentlemen think about blacklisting? What if the ethics counsellor decides somebody has behaved improperly? I agree we have to have flexibility and the Criminal Code doesn't give us flexibility. But if the ethics counsellor collects the evidence, would it not be reasonable for him to recommend to government not to deal with the particular lobbyist, and would that not be severe penalty enough for anyone who was a malefactor as a lobbyist?

Mr. Wakefield: I'm just thinking in comparison with lawyers. In order to practise, you have to be a member of the law society. You have to meet the requirements. You have to register. You have to pay the dues, which include staggering insurance levies, by the way, which are going up. They have a code of conduct. They have clear sets of guidelines. If you breach those, you can be suspended.

I would envision a similar kind of regime for lobbyists, although you have the expertise on that. I can only draw on my own experience. Suspension is the worst penalty the law society can impose on its members. They can't practise any more, on either side of an issue. If the breach of conduct is so serious it warrants criminal prosecution, that can be done as well, but that's usually a different category of breach. It goes beyond breach of conduct and into Criminal Code issues.

[Traduction]

Je suis convaincu que l'autoréglementation est une bonne chose, car le plus important dans l'autoréglementation, la peine la plus stricte, c'est l'interdiction de pratiquer. Avec un régime d'autoréglementation, la même chose pourrait être imposée aux lobbyistes.

Je ne vois pas comment cela serait possible avec le code de déontologie qu'on propose ici, mais j'avoue que ce n'est pas clair, pas plus que ne le sont les règlements d'application.

Il est prévu, je crois, que le Gouverneur en conseil peut édicter des règlements d'application connexe à la Loi. Mais, en toute franchise, compte tenu de l'extrême vigilance du public en la matière, je me sentrais beaucoup plus à l'aise si l'élaboration du code de déontologie vous était confiée à vous, nos représentants élus, pour que vous puissiez en débattre et finalement vous prononcer. Autrement, je ne sais pas ce que cela donnera.

Mr. Bellehumeur: He answered very well.

M. Bryden: Mes questions vont s'inscrire dans la même veine car c'est peut-être là un point où M. Bellehumeur et moi-même ne sommes pas du même avis. Il souhaite que le code de déontologie soit un texte réglementaire afin que la Loi puisse prévoir l'application de sanctions véritables.

J'aimerais revenir sur ce que disait M. Finlay à propos de l'autoréglementation. Je comprends bien votre point de vue, mais la réalité politique actuelle est telle que si le Comité recommandait l'autoréglementation, les gens, méfiants, diraient que c'est là une preuve de notre manque de courage.

Mais je prends bonne note du fait que, comme vous l'avez signalé, si l'activité était autoréglementée, théoriquement on pourrait envisager l'interdiction de pratique. Je ne suis pas sûr que ce soit actuellement le cas pour le lobbying. Mais permettez-moi de vous suggérer une possibilité pour donner du muscle. . . je suis tout à fait pour l'idée de donner du muscle au code de conduite.

Que penseriez-vous, messieurs, d'une liste noire? Et si le conseiller en éthique décidait que quelqu'un s'est mal comporté? Je conviens qu'il faut de la souplesse et que le Code criminel ne laisse aucune liberté d'action. Mais si le conseiller en éthique rassemble des preuves, serait-il raisonnable qu'il recommande au gouvernement de ne pas traiter avec un lobbyiste donné, et cela ne constituerait-il pas une pénalité suffisamment sévère pour toute infraction de la part d'un lobbyiste?

M. Wakefield: Je compare avec le cas des avocats. Pour pratiquer le droit, il faut être membre d'un barreau. Il faut répondre à certains critères. Il faut être inscrit. Il faut payer des droits, qui comprennent notamment des primes d'assurances effarantes, et qui ne cessent d'augmenter, soit dit en passant. Il y a un code de conduite. Il y a des lignes directrices très claires. En cas d'infraction, c'est la suspension.

J'imaginerais un régime assez semblable pour les lobbyistes, mais c'est vous qui êtes les experts en la matière. Je ne peux me fonder que sur ma propre expérience. La suspension est la sanction la plus redoutable qu'un barreau puisse imposer à ses membres. Ils sont interdits de pratique, complètement. Si l'infraction est assez grave pour justifier des poursuites criminelles, cela reste toujours possible, mais il s'agit alors généralement d'un autre type d'infraction. Il ne s'agit plus simplement de conduite, mais d'activités criminelles.

[Text]

I would think as long as the process by which you intend to discipline members has sufficient safeguards for their rights, for the principles of natural justice and procedural fairness, the law societies of the country are governed by those rules of administrative and procedural fairness, and I would imagine some organization like this would be as well.

Mr. Bryden: Mr. Finlay, would you like to comment?

Mr. Finlay: About the blacklisting?

Mr. Bryden: Yes, initiated by the ethics counsellor. Are there problems there?

Mr. Finlay: If the ultimate sanction of a violation of a code pursuant to an ethics counsellor investigation might be the deregistration of a lobbyist, then it would have that effect. It's not, by the way, clear that is the ultimate sanction. It may very well be, and it may be a good one if it is the ultimate one. But I would think anyone in that position would have to be very careful the rules are very, very carefully spelled out and if there is in fact a violation, the person knows it and they're aware of what they're doing.

As I see it, currently, because there is no ethics code, the grey area is just enormous, and the possibility there for confusion and missteps is very great. This happens a great deal with ethics codes, which is why I cited a number of cases in the corporate world, which have been very costly. Some of those organizations are completely out of business now. Some have gone through bankruptcy, and some have caused tremendous damage to people in society because of their ethical misadventures.

This is a real minefield. I am very fearful the vagueness of it as it stands now will, frankly, not serve the public interest, because I think the public does want to be reassured. It wants, in effect, to have control of the system again. Vague statements of good intentions or a code somewhere down the road that may come into place without any clear sense of what it might do or how it will serve the interests of the public I don't think at this point, in 1994, is the way to go.

• 1740

Mr. Bryden: I agree.

I'm just going to switch back and forth.

My problem with the lobbyists as opposed to lawyers in this situation is that the lawyers really do have a situation in which they can halt practise by their members. The problem with lobbyists, as the public perceives them, is that it might be a profession that's on the surface but it's also one that's like CSIS. It operates in the shadows. My concern there is that if it's self-regulating, how would you stop lobbyists from operating in the shadows anyway?

I come back to my point with which Mr. Wakefield disagreed. Surely the only way you can stop the lobbyists from working at all, halt them absolutely, is by blacklisting. Maybe the blacklist should be something as simple as deregulating. It is true that if you deregister the lobbyist but it continues to practise, we do have teeth or a provision to deal with that.

[Translation]

Tant que la méthode disciplinaire garantit le respect des droits, des principes de la justice naturelle et de l'équité en procédure, les sociétés du barreau canadiennes sont soumises aux règles de l'équité administrative et procédurale, et j'imagine que des organismes comme celui-ci le seraient également.

M. Bryden: Monsieur Finlay, voulez-vous faire un commentaire?

M. Finlay: À propos de la liste noire?

M. Bryden: Oui, l'initiative du conseiller en éthique. Voyez-vous des problèmes possibles?

M. Finlay: Si la sanction ultime en cas d'infraction au code arrêtée par suite de l'enquête du conseiller en éthique est l'exclusion du registre des lobbyistes, cela aurait bien cet effet. Mais il n'est pas clair que ce soit là la plus forte sanction. C'est peut-être le cas, et ce serait peut-être une bonne chose. Mais il faudrait bien s'assurer que les règles sont très, très clairement précisées et que si infraction il y a, la personne en était consciente et savait ce qu'elle faisait.

Actuellement, comme il n'y a aucun code de déontologie, la zone grise est énorme et les risques de confusion et d'erreur le sont également. C'est fréquent avec les codes de déontologie, et c'est la raison pour laquelle j'ai mentionné les exemples tirés du monde des affaires, exemples qui se sont avérés extrêmement onéreux. Certaines de ces entreprises ont dû fermer depuis. Quelques-unes ont déclaré faillite, et d'autres ont été la cause de souffrances terribles pour la société de par leur turpitude morale.

C'est vraiment un terrain miné. Je crains vraiment que les règles actuelles ne soient beaucoup trop vagues pour répondre à l'intérêt public, car le public tient à être rassuré. De fait, il veut contrôler le système. De vagues déclarations d'intentions, ou un code éventuel qui serait ultérieurement adopté, sans qu'on sache très bien ce qu'il comportera ou comment il servira les intérêts du public, ça ne me paraît pas être acceptable à notre époque, en 1994.

M. Bryden: Je suis d'accord.

Je vais juste passer de l'un à l'autre.

Le problème que je vois en ce qui concerne les lobbyistes par rapport aux avocats c'est que ces derniers peuvent empêcher les membres de leur organisation de pratiquer leur profession. Du point de vue du public, les lobbyistes opèrent peut-être au grand jour mais ils sont un peu aussi comme le SCRS. Ils opèrent dans l'ombre. Même si la profession s'autoréglementait, comment pourrait-on empêcher les lobbyistes d'opérer de toute façon dans l'ombre?

Je reviens à ce avec quoi M. Wakefield n'était pas d'accord. Il est certain que la seule façon d'empêcher les lobbyistes de travailler, de les empêcher absolument, c'est d'établir une liste noire, ce qui pourrait équivaloir à une simple radiation des registres. Il est clair que si on radie un lobbyiste et qu'il continue néanmoins à pratiquer son métier, on a des moyens musclés d'intervenir contre lui.

[Texte]

I know this is a new line of thought, but would you care to comment further?

Mr. Wakefield: I take it that you are saying that, because they operate in the shadows and they are difficult to catch, the commissioner would need a tremendous amount of discretion to be able to say the person will be deregulated or blacklisted. Then we get into totally arbitrary decisions by the commissioner, and you get into a loss of public confidence when you do that. It has to be open; there has to be a process; there has to be an identifiable procedure.

The courts would not allow an ethics commissioner to have absolute, arbitrary discretion to say who he is going to suspend. If it's a legitimate and lawful occupation, then you have to have a reason to bar people. You have to have legislative authority and a proper judicial process that you can demonstrate you followed to show you were fair in dealing with that person. Otherwise, we are back to Mr. McCarthy, and we learned from that.

Mr. Bryden: I take your point. I'm very interested in this, because this is getting teeth in it without going in the direction in which Mr. Bellehumeur wants to go. This would be the direction you propose.

Where does the ethics counsellor fit in a self-regulating environment? Is he to investigate and then make recommendations to the professional group saying that the person has been found wanting and then the professional group, like the law society, makes an investigation? Is that how you would do it?

Mr. Wakefield: The law society operates on complaints. It receives complaints from any member of the public, from anyone, since no one is restricted from making a complaint. Other lawyers have some obligation—and that's a tricky area—to report when they see some difficulty. So in some aspects of law society regulation you have to be your brother's keeper. I don't know if that's something you wish to consider.

Mr. Epp (Elk Island): My colleague had to leave because he was involved in the House. As he left he said, "I wish I could stay; these are interesting guys". I shall do my best to make your work easy, in order for you to be even more interesting.

Mr. Wakefield, are you registered as a lobbyist?

Mr. Wakefield: No.

Mr. Epp: But you said that you make presentations to government. Only at the committee level?

Mr. Wakefield: We have appeared at the Standing Committee on Justice on several occasions in response to bills. We have asked the Department of Justice to notify us, before legislative drafting stages, if we could have any input. They have done that. On Saturday the Minister of Justice assured the Criminal Lawyers' Association that they could participate in the recodification of the general part. We have been assured that we would be notified, and we were notified, of some initiatives on DNA banking. We were provided with the working paper and we've been invited to make some submissions.

[Traduction]

Je sais que c'est une façon nouvelle de voir les choses, mais pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

M. Wakefield: Je suppose que vous voulez dire, puisqu'ils opèrent dans l'ombre et qu'ils sont difficiles à attraper, le commissaire devrait disposer de beaucoup de latitude pour pouvoir décréter que quelqu'un va être radié ou que son nom sera ajouté à la liste noire. On risque cependant alors de voir le commissaire prendre des décisions tout à fait arbitraires, ce qui se traduira par une perte de confiance de la part du public. Les choses doivent se faire au grand jour et il faut une procédure clairement établie.

Les tribunaux n'autoriseraient pas un conseiller en éthique à suspendre quelqu'un de façon absolument arbitraire. Si une profession est légitime et légale, on ne peut pas empêcher quelqu'un de l'exercer sans de bonnes raisons. Il faut y être autorisé par la loi et suivre la procédure juridique qu'il faut respecter pour montrer que l'on a traité cette personne de façon équitable. Sinon, on en revient au McCarthysme et on a su tirer des leçons de cela.

M. Bryden: Je suis d'accord avec vous. Cela m'intéresse beaucoup parce qu'on renforce l'efficacité de ce texte sans aller dans le sens de ce que souhaite M. Bellehumeur. C'est l'orientation que vous proposez.

Quelle est la place du conseiller en éthique dans un contexte d'autoréglementation? Doit-il faire enquête et présenter des recommandations aux professionnels en affirmant que le comportement de telle personne laisse à désirer et c'est alors le groupe professionnel, par exemple le barreau, qui fait sa propre enquête? Faudrait-il agir ainsi?

M. Wakefield: Le barreau intervient quand il reçoit une plainte qui peut être présentée par n'importe qui, puisque tout le monde a le droit d'en présenter une. Les autres avocats sont plus ou moins tenus—c'est un domaine assez délicat—de signaler les problèmes éventuels qu'ils constatent. En ce qui concerne la façon dont fonctionne le barreau, il faut en quelque sorte surveiller ce que fait l'autre. Je ne sais pas si c'est quelque chose que vous voulez envisager.

M. Epp (Elk Island): Mon collègue a dû partir parce qu'il doit aller à la Chambre. En partant, il a dit: «J'aimerais bien rester, ces gens-là sont intéressants». Je ferai de mon mieux pour rendre votre tâche facile pour que vous soyez encore plus intéressants.

Monsieur Wakefield, êtes-vous enregistré comme lobbyiste?

M. Wakefield: Non.

M. Epp: Mais vous nous avez dit que vous interveniez auprès du gouvernement. Seulement au niveau des comités?

M. Wakefield: Nous nous sommes présentés à plusieurs reprises devant le Comité permanent de la justice pour commenter des projets de loi. Nous avons demandé au ministère de la Justice de nous signaler l'existence des projets de loi avant qu'ils soient vraiment rédigés au cas où nous pourrions contribuer à leur préparation. C'est ce qui s'est fait. Samedi, le ministre de la justice a assuré à la Criminal Lawyers' Association qu'elle pourrait participer à la recodification de la partie générale. On nous a assuré qu'on nous tiendrait au courant, et c'est ce qui a été fait, de certaines initiatives concernant les banques d'ADN. On nous a donné le document de travail en nous invitant à présenter un mémoire.

[Text]

I don't know if that's lobbying in the sense that—

The Chairman: No. I'm going to jump in, because for the record you should know that it is an exception. This act does not apply to any oral or written submission made to a committee of the Senate or House of Commons or both Houses. I just wanted to clarify that.

Mr. Epp: I understood that, and when he said he wasn't registered, that squared with it.

So your interest in coming to this committee—and I appreciate your coming—is because you want to make sure that there are proper counter-lobbies to all of the gun lobbies and other groups that try to push law or procedures in a certain way. Is that...?

• 1745

Mr. Wakefield: Well, I can tell you the genesis of my appearance is that Marlys Edwards, who is the co-chair of the legislation committee with me for the Criminal Lawyers' Association, received an invitation from the chairman to address certain issues. Time didn't permit us to put it to the board of governors and to develop a policy position, so I have more or less attended here with some observations I received from some of the directors on the weekend at our annual convention in Toronto, plus some of my own thoughts.

I wouldn't want you to think they were a hard position; they're not.

Mr. Epp: I'm going to Mr. Finlay in a second here, but I just want to have one more question with you and that is this. We've had some people who are both lobbyists and lawyers, and one of the things that they object to, an item proposed in Bill C-43, is a disclosure of clients—whom you work for, whom you are lobbying, on what topics and so on—and other people in your profession have come to us and have said that is a breach of professional confidentiality. I would like your opinion on that.

Mr. Wakefield: That's correct. I don't have it with me, but as I understand it the code of professional conduct requires lawyers to maintain absolute confidentiality with every bit of information they receive from their client, including the client's identity. That's a very strictly enforced rule, so lawyers aren't in a position to even say who they act for.

Mr. Epp: Was one of your motivations in coming here, then, to present the lawyers' case to this committee from that point of view?

Mr. Wakefield: No.

Mr. Epp: I know you didn't say this, but...

Mr. Wakefield: No, but if you would want my opinion, I think there's a difference between lawyers and lobbyists, and if a lawyer undertakes lobbying, it could be he is crossing into a different area. He would tell you now that he is just acting as a lawyer because lobbying is not defined and there isn't any clear concept of what it is, so he would say he's doing legal work and he's not required to make a disclosure. It's against the rules of professional conduct.

[Translation]

Je ne sais pas si cela constitue du lobbying dans le sens où... .

Le président: Non. Je vais intervenir parce que je veux vous dire officiellement qu'il s'agit là d'une exception. Cette loi ne s'applique pas à toute présentation orale ou écrite d'un mémoire devant un comité du Sénat ou de la Chambre des communes ou des deux chambres. Je voulais simplement clarifier cela.

M. Epp: Je le savais, et quand il a dit qu'il n'était pas enregistré, cela concordait.

Donc, si vous vous présentez devant notre comité—je suis heureux que vous le fassiez—c'est parce que vous voulez vous assurer qu'il existe des lobbys pouvant faire contrepoids à des lobbys comme celui des armes à feu ou autres qui essayent d'infléchir la législation dans un sens donné. Est-ce que... ?

M. Wakefield: Bien, je peux vous expliquer pourquoi je suis ici. Marlys Edwards, qui coprésidé en même temps que moi le Comité de la législation de la Criminal Lawyers' Association a été invitée par le président à parler de certaines questions. Nous n'avions pas le temps de présenter la chose à notre conseil d'administration pour définir notre position officielle et je suis donc venu ici en m'appuyant sur les idées qui m'ont été présentées par certains de mes administrateurs lors de la dernière fin de semaine à l'occasion de notre congrès annuel à Toronto, et j'y ajoute également quelques idées personnelles.

Je ne voudrais pas que vous croyiez qu'il s'agit d'une position vraiment officielle; ce n'est pas le cas.

M. Epp: Je vais passer à M. Finlay dans une seconde, mais je voudrais encore vous poser la question suivante. Nous avons déjà rencontré des gens qui sont à la fois lobbyists et avocats et qui critiquent un des éléments proposés dans le projet de loi C-43, la divulgation des clients—pour qui vous travaillez, auprès de qui vous faites votre lobbying, à propos de quoi, etc.—et il y a d'autres membres de votre profession qui nous ont déclaré que cela va à l'encontre du secret professionnel. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Wakefield: C'est exact. Je ne l'ai pas ici mais, à ma connaissance, le code d'éthique professionnelle des avocats leur impose le secret absolu en ce qui concerne toutes informations qu'ils peuvent recevoir de leurs clients y compris l'identité de ces clients. Cette règle est appliquée de façon très stricte et les avocats ne peuvent même pas dire qui ils représentent.

M. Epp: L'une des raisons pour lesquelles vous êtes venu ici était-elle donc de présenter le point de vue des avocats à notre Comité sur cette question?

M. Wakefield: Non.

M. Epp: Je sais que vous ne l'avez pas dit, mais...

M. Wakefield: Non, mais si vous voulez mon avis, je pense qu'il y a une différence entre les avocats et les lobbyists et si un avocat veut faire du lobbying, il passerait peut-être dans un secteur différent. Il vous dirait qu'il agit simplement en tant qu'avocat puisque le lobbying n'est pas défini et qu'on ne sait pas très bien en quoi il consiste, il dirait donc qu'il fait un travail juridique et qu'il ne peut être tenu à divulguer. Cela va à l'encontre des règles de l'éthique professionnelle.

[Texte]

Mr. Epp: I'm just wondering what implication that would have for the citizenry in terms of their trust of the lobbying procedure. If you happen to hire as a lobbyist a person who's a lawyer, then he's exempted from all the regulations and all of the requirements of Bill C-43.

Mr. Wakefield: I don't think so. If you had a separate lobbying code and regulation and a lawyer did activities that brought him within that, then he would be required to follow those rules as well as his professional conduct, and where they conflicted some decision would have to be made as to what prevailed.

Mr. Epp: But that's one of the problems in this bill. I want to talk to Mr. Finlay a bit. I would like to ask you the same question. Are you a registered lobbyist?

Mr. Finlay: No, I'm not, Mr. Epp.

Mr. Epp: So you primarily provide services, I understand, to clients in terms of their public image and their public activities with respect to the citizens of the country.

Mr. Finlay: The area is corporate governance, ethics, and accountability. It covers a pretty wide canvas. Public relations, though, is not really part of it. I believe companies and organizations are best served when they're good corporate citizens and when they act in a responsible way, and I've been writing and speaking about that for 20 years now.

Mr. Epp: It is excellent that you are here because you are clearly a specialist in, I think, not only how to look good, but how to be good. Right? I think that's what you're working at. Your client today is the Government of Canada, which has fallen into disrepute with its customers, or its clients, the people of Canada. When I heard you speak you said Bill C-43 is a step in the right direction. Now, I really want to question you on this. What is it specifically that you see in Bill C-43 that is going to help people trust our government?

Mr. Finlay: It brings the matter forward in a serious way, it addresses some weaknesses in the previous registration process, it broadens the net of who is involved and what they have to disclose, and it does make an effort in the direction of a code of ethics. A code of ethics seems to be a recurring theme both in this committee and in its predecessors; they have all dealt with this subject at great length. It seems to be the missing piece of the puzzle.

• 1750

If this bill passes as is, I think Howard Wilson will do a very good job of bringing together the industry sitting down and writing an ethics code. It will probably be a good code. It may well have some flaws in it that, over the passage of time, have to be addressed and dealt with. But again I still believe that in the 1990s the emphasis really ought to be on self-regulating and self-governance and not government regulation, for a whole variety of reasons.

If you cannot at this point in time back up with this bill and say this is the way to go, then perhaps at least you can look at that and look at recommending that for when you revisit this in four years, as Parliament is required to do under the current

[Traduction]

M. Epp: Je me demande quelles implications cela pourrait avoir aux yeux de la population quant à la confiance qu'on peut accorder au lobbying. Si vous engagez un avocat comme lobbyiste, les règlements et toutes les exigences du projet de loi C-43 ne s'appliquent alors plus à lui.

M. Wakefield: Je ne le pense pas. Si vous aviez un code et des règlements distincts en matière de lobbying et si un avocat faisait des activités tombant sous le coup de ces textes, il devrait bien suivre les règles correspondantes tout autant que son propre code d'éthique et en cas de conflit entre les deux, il faudrait décider auquel accorder la primauté.

M. Epp: Mais c'est l'un des problèmes que pose ce projet de loi. Je voudrais en parler un peu avec M. Finlay. Je voudrais vous poser la même question. Êtes-vous un lobbyiste enregistré?

M. Finlay: Non, monsieur Epp.

M. Epp: Donc vous fournissez principalement des services, je crois, en ce qui concerne l'image publique et les activités publiques de vos clients vis-à-vis des citoyens de notre pays.

M. Finlay: Je m'occupe de la régie des sociétés, de leur éthique et de leur responsabilité publique. C'est un domaine assez vaste. Les relations publiques n'en font cependant pas véritablement partie. Je crois que le mieux pour les sociétés et les organisations est de respecter leurs obligations envers la société et d'agir de façon responsable; cela fait 20 ans que j'en parle dans des articles ou dans des conférences.

M. Epp: Votre présence a été excellente car vous êtes de toute évidence un spécialiste en ce qui concerne, je crois, non seulement la façon de faire bonne impression, mais également celle de bien se conduire, n'est-ce pas? Je pense que c'est ce dont vous vous occupez. Votre client aujourd'hui est le gouvernement du Canada qui a perdu l'estime de ses clients, les gens du Canada. Vous avez dit que le projet de loi C-43 est un pas dans la bonne direction. Je voudrais vous poser une question à ce sujet. Quels sont selon vous les éléments du projet de loi C-43 qui permettront à la population de faire plus confiance au gouvernement?

M. Finlay: Il fait sérieusement avancer les choses, il corrige certaines faiblesses du processus d'enregistrement antérieur, il couvre plus de gens et prévoit plus de cas de divulgation et il s'oriente enfin sur la voie d'un code d'éthique. Votre Comité et celui qui l'a précédé reviennent toujours sur la notion de code d'éthique et en ont abondamment parlé. Il me semble que c'est la pièce qui manque dans le casse-tête.

Si ce projet de loi est adopté tel quel, je pense que Howard Wilson réussira à rassembler les gens de ce secteur pour leur faire rédiger un code d'éthique. Ce sera sans doute un bon code. Il aura peut-être quelques défauts auxquels il faudra remédier avec le temps. Je continue néanmoins de penser que, de nos jours, il faudrait véritablement mettre l'accent sur l'autoréglementation et l'autodiscipline plutôt que sur une réglementation gouvernementale, pour toutes sortes de raisons.

Vous ne pouvez sans doute pas retirer ce projet de loi à ce stade-ci et adopter une autre orientation, mais vous pourriez au moins, tenir compte de la notion et envisager de la recommander lorsque le Parlement réexaminera le texte dans

[Text]

act. With self-regulation, if you were my client—the Government of Canada—and I were looking at this, I would say, “Get this industry together. Tell them they have two years to come up with a self-regulating mechanism, that it will have to be approved by the government, that it will have to have one-third members of the public on it, just as benchers of the law societies or members of the other regulatory bodies now have to have public representatives, and choose that as the way to enforce these concerns. Have a mechanism so that if the public feels aggrieved in any way, there’s a disciplinary committee it can appeal to.”

The current bill as it now stands provides no mechanism at all for ordinary citizens to make an intervention and request, because they might feel, for whatever reason, aggrieved or whatever, for the ethics counsellor to commence an investigation. That is completely on his own motion. I think that is a weakness, but I don’t want to give the impression that I think this bill is completely flawed—far from it. I think you as a committee, and the government, deserve a great deal of credit for moving this forward. I think there are ways it can be improved. I think that was the purpose and the wisdom of the government and Parliament after the first reading in setting up a process like this. This is a very good exercise in democracy, which I applaud.

Mr. Epp: One more question. You indicated that there was a missing part of the equation, that there was in this bill no action that called to accountability the government bureaucrats or the government officials. How would you do that? What would you envision being a mechanism that we should require for politicians that would solve the problem that Bill C-43 addresses?

Mr. Finlay: Surely if you’re looking at a code for lobbyists and a bill that prescribes the appropriate behaviour for lobbyists, you have to look at the other side of that equation, and that is who is being lobbied? Who are the public decision-makers? How do they arrive at their decisions? These are the MPs, the senators, and the senior civil servants. As it stands now, MPs and senators I believe have no code of conduct per se. There are some basic requirements for filing of financial information and financial conflict, but I think there’s a whole range of behaviour there that needs to be addressed and we have to sit down with you, the public have to sit down with you as our members of Parliament and senators, and have a discussion about what we expect from our MPs in the 1990s, and what are the methods by which citizens should have access to the government. What are the appropriate limits on what you can do as an MP?

Mr. Epp: Do you think that an MP, or a cabinet minister particularly, should be required to open up his calendar to say, “On these dates these are the people I met. This is what we talked about.” Should that be part of it?

[Translation]

quatre ans comme l’exige la loi actuelle. En ce qui concerne l’autoréglementation, si vous étiez mon client—le gouvernement du Canada—et si j’étudiais la chose, je vous dirais : « Rassemblez des gens de ce secteur. Dites-leur que, d’ici deux ans, ils doivent établir un mécanisme d’autoréglementation qui devra être approuvé par le gouvernement et qui devra être composé pour un tiers de représentants du public, comme cela se fait au Barreau ou dans d’autres organismes de réglementation professionnelle, parce que l’on peut ainsi donner suite à ces préoccupations. Il faut que, si un membre du public se sent lésé de quelque façon que ce soit, il puisse s’adresser à un comité disciplinaire ».

Sous sa forme actuelle, le projet de loi ne prévoit aucun moyen d’intervention pour les citoyens ordinaires, ni rien qui leur permette, s’ils se sentent lésés pour quelque raison que ce soit, de demander au conseiller en éthique d’ouvrir une enquête. C’est laissé à sa seule initiative. Cela me paraît un point faible mais je ne veux pas donner l’impression que ce projet de loi me paraît très mauvais, loin de là. Je pense qu’il faut vous rendre hommage, à vous et au gouvernement, pour avoir proposé ce texte. Je pense néanmoins qu’on peut l’améliorer. Je pense que telle était l’intention du gouvernement et du Parlement lorsqu’ils ont mis en place cette procédure après la première lecture. C’est un exercice très démocratique auquel je souscris totalement.

M. Epp: J’ai encore une question. Vous avez dit qu’il manquait un des termes de l’équation et que ce projet de loi ne prévoyait aucune mesure forçant les bureaucrates ou les hauts fonctionnaires du gouvernement à rendre des comptes. Comment feriez-vous cela? Quel mécanisme pensez-vous que nous pourrions demander en ce qui concerne les personnalités politiques pour régler les problèmes que pose le projet de loi C-43?

M. Finlay: Si vous voulez avoir un code pour les lobbyistes avec un projet de loi prescrivant la conduite de ceux-ci, il faut aussi voir l’autre terme de l’équation : auprès de qui se fait le lobbying? Qui sont les décideurs publics? Comment arrivent-ils à leurs décisions? Ce sont les députés, les sénateurs et les hauts fonctionnaires. À l’heure actuelle, je pense que les députés et les sénateurs n’ont pas de véritable code d’éthique. Ils sont tenus de communiquer certains renseignements financiers, notamment en cas de conflits d’intérêts, mais il me semble qu’il y a toutes sortes de comportements qu’il faut envisager et il faudrait que nous en discutons avec vous, que le public en discute avec vous qui êtes nos députés et nos sénateurs pour vous dire ce que nous attendons de nos députés en ces années quatre-vingt-dix et comment les citoyennes et les citoyens devraient avoir accès au gouvernement. Comment peut-on limiter de façon adéquate vos activités de députés?

M. Epp: Pensez-vous qu’un député, ou plus particulièrement un ministre, devrait être forcé à ouvrir son agenda pour dire “à telle date, voilà les gens que j’ai rencontrés. Nous avons parlé de ceci.” Est-ce que cela devrait être inclus?

[Texte]

Mr. Finlay: I think what you should be required to do is maintain logs of all your formal activities and meetings. I think that those should remain in confidence unless there's an investigation, an official investigation by the ethics counsellor or the appropriate party or parliamentary committee, in which case those records could be subpoenaed. I believe that should apply to MPs and senators and senior civil servants.

Mr. Epp: I have a whole bunch more questions but I'd like to give others a chance.

The Chairman: I want to follow up on this question because what some would argue on the opposite side of that is that in effect you're creating. . . Not to carry what Mr. Neville said is you've got a bunch of new information, but if somebody really wanted to circumvent the system they would just not keep a record of it.

• 1755

How would you respond to that? So what? You have a log. Big deal. If I really was doing something untoward, or carrying on a communication, I just wouldn't keep a record of it. What's your response to that?

Mr. Finlay: I don't mean to be facetious, but it does remind me of the fact that in the White House in 1974 Richard Nixon was making tapes of what was going on. So sometimes records come up in strange ways in strange places.

If you require logs and records to be maintained—not filed, but just maintained over a certain period—and only available subject to the private investigation of an ethics counsellor, or some other mechanism, then I think those records will be maintained. If there is a desire to thwart the system and an investigation goes forward and comparisons are made with the records of other MPs at the same time to see what was going on, and those of lobbyists and so forth, it may well be that some discrepancy will arise. As you well know, as a lawyer—and the criminal bar is well represented here—once a discrepancy begins to appear, the whole thing can very quickly unravel. I don't think many people would want to risk that in the ethics-conscious world of politics in the 1990s.

The Chairman: If I could be permitted to ask a couple of questions. . . One directly relates to something that came out of your applauding the government for taking this initiative. As you've quite correctly pointed out, we're at just after first reading. So what our bill may look like is. . . as you may have heard, we're now in the process of starting to ask what kinds of amendments we could consider as improvements to Bill C-43. Would you be prepared to outline the things that are still missing, in your view, in Bill C-43?

For example, some of us suggested grassroots lobbying should be caught, the issue of non-profits, which my colleague Mr. Bryden has been on a horse about. Mr. Epp has been questioning the role of whether we need lobbyists at all. Mr.

[Traduction]

M. Finlay: Je pense que l'on pourrait exiger que vous teniez un journal de toutes vos activités et réunions officielles. Ces renseignements resteraient confidentiels, sauf en cas d'enquête officielle entreprise par le conseiller en éthique ou l'organisme ou le comité parlementaire compétent qui pourrait en exiger la production. Je pense que cela devrait s'appliquer aux députés, aux sénateurs et aux hauts fonctionnaires.

M. Epp: J'ai encore beaucoup d'autres questions mais je vais laisser la parole aux autres.

Le président: Je voudrais ajouter quelque chose à cette question à cause de ce que certains pourraient dire, en opposition à l'idée, à savoir que vous créeriez en fait. . . Je ne dirai pas comme M. Neville que vous avez ainsi beaucoup de renseignements nouveaux, mais si quelqu'un voulait véritablement contourner le système, il ne laisserait aucune piste de ses activités.

Que répondriez-vous à cela? Et alors? Vous tenez un journal. La belle affaire. Si je devais vraiment faire quelque chose d'incorrect ou que j'ai une conversation problématique, je ne l'indiquerais pas dans mon journal. Que répondez-vous à cela?

M. Finlay: Je ne veux pas tourner cela en dérision, mais cela me rappelle que, en 1974, à la Maison-Blanche, Richard Nixon enregistrerait ses conversations. On peut donc parfois retrouver des traces de quelque chose de façon étonnante dans des endroits étonnants.

Si vous exigez que les gens tiennent un journal de leurs activités, sans avoir à le déposer mais simplement à y consigner l'information pendant une certaine période et qu'on ne puisse y avoir accès qu'en cas d'enquêtes privées lancées par un conseiller en éthique ou en vertu d'un autre mécanisme, je pense que les gens tiendraient ces journaux. Si quelqu'un a voulu faire une entorse au système, on pourrait, dans le cadre de l'enquête, comparer ces notes avec celles consignées à la même occasion par d'autres députés, des lobbyists ou autres pour voir ce qui a été effacé et l'on constaterait peut-être des divergences. Comme vous le savez, puisque vous êtes avocat—et les criminalistes sont bien représentés ici—une fois qu'on constate une divergence, tout le reste ressort très vite. Je ne pense pas que beaucoup de gens voudraient s'exposer un tel risque à une époque comme la nôtre où l'on se fait tant de souci pour la morale politique.

Le président: J'aimerais vous poser deux questions. . . La première se rattache aux félicitations que vous avez exprimées au gouvernement pour avoir pris cette initiative. Comme vous l'avez signalé à juste titre, nous en sommes juste à l'étape suivant immédiatement la première lecture. Donc, ce que va devenir ce projet de loi. . . Comme vous le savez peut-être, nous commençons actuellement à demander quel genre de modifications pourraient éventuellement être apportées au projet de loi C-43. Seriez-vous prêt à nous dire ce qui, à votre avis, manque dans ce projet de loi?

Certains d'entre nous ont dit par exemple qu'il faudrait couvrir le lobbying de regroupements populaires et la question des organismes à but non lucratif, question qui intéresse tout particulièrement mon collègue M. Bryden. M. Epp a demandé si

[Text]

Bellehumeur has commented a number of times about the issue of the ethics counsellor and splitting off the role of counsellor for the Prime Minister, and then certain issues that would come directly to Parliament, not through the filtering, as he determined it to be, by the Prime Minister. I'm not trying to capture everything people have been saying over the last several weeks, but I'd be happy if you would share with us for the remaining minutes of the hearing some of the things you feel would be helpful.

Mr. Finlay: I've read Professor Stanbury's paper on the role of public interest groups and his desire for more disclosure among those groups. Quite frankly, that's not something I've studied at great length. I would just say I would be very loath to do anything that in any way could be seen as jeopardizing the fundamental right of citizens to organize themselves to appeal to their government and discuss concerns of the government.

But in my area, as I look at this bill, three things occur. One is I believe, when I come back again, in the long run the industry and the public and you as politicians would be best served by creating a self-regulating mechanism. I think the industry is of a level of maturity at this point—perhaps it is not well organized—that it would rise to that challenge and it would meet the test of its responsibility in a very commendable way.

The second concern is that there must be some recognition somewhere in this bill that the other side of the lobbying equation is clearly the role of the public decision-makers, and they must soon have a code that describes what is appropriate for what they can do, and indeed what happens if they don't adhere to that code.

The third concern, and perhaps the easiest thing for you to do something about, is that if I were in your position I would want to know what was going to be in the ethics code before I passed judgment on this bill. I think that is probably the most important single ingredient in the bill, the fact that there will be an ethics code. Yet at this point you have no idea, and can't know, what the ingredients of it will be, what kind of mechanism, what kind of teeth, what kind of disciplinary procedure, what kind of investigating mechanism there will be.

I think that's the most significant flaw in this bill. With that alone, the ethics code and having some work done on that before this bill is finally proclaimed, I think the whole issue could be advanced well, and I think that above all there would be clarity where right now there is just great uncertainty.

The Chairman: Mr. Wakefield, did you want to add to that?

Mr. Wakefield: I was just going to add to what he had to say. If we had been asked, if we'd known that you wanted a clearer opinion on the enforcement mechanism and the penalties that might become associated with it, we would have been delighted to do some more research on that.

[Translation]

nous avons en fait besoin de lobbyistes. M. Bellehumeur a commenté à plusieurs reprises la question du conseiller en éthique et celle du rôle distinct que jouerait un conseiller auprès du premier ministre, certaines des questions étant alors présentées directement au Parlement sans passer par le filtre des décisions du premier ministre. Je ne veux pas récapituler tout ce qui a été dit au cours de ces quelques dernières semaines, mais je serais content si, au cours des quelques minutes qui nous restent, vous pouviez nous dire certaines des choses qui seraient utiles selon vous.

M. Finlay: J'ai lu le document de M. Stanbury au sujet du rôle des groupes de défense de l'intérêt public et de son souhait à l'effet que ces groupes aient à divulguer plus d'informations. En toute sincérité, ce n'est pas une question que j'ai étudiée abondamment. Je vous dirais simplement que j'hésiterais beaucoup à faire quelque chose qui puisse donner le moins du monde l'impression que l'on s'en prend au droit fondamental des citoyens à se regrouper pour s'adresser à leur gouvernement et pour parler de questions de bon gouvernement.

Toutefois, dans mon domaine, trois choses me viennent à l'esprit quand je regarde ce projet de loi. Premièrement, pour revenir là-dessus, je crois que c'est la création d'un mécanisme d'autoréglementation qui rendra les meilleurs services aussi bien aux secteurs concernés qu'à la population et qu'à vous en tant que politiciennes et politiciens. Je pense que cette profession a atteint un niveau de maturité tel que, à l'heure actuelle—mais peut-être n'est-elle pas bien organisée—elle pourrait relever ce défi et pourrait fort bien faire preuve de son sens des responsabilités.

Ma deuxième préoccupation est que ce projet de loi doit d'une façon ou d'une autre refléter le fait que le deuxième terme de l'équation du lobbying est manifestement le rôle des décideurs publics qui devraient d'ici peu disposer d'un code établissant ce qui est acceptable en ce qui les concerne et ce qui doit se passer s'ils ne respectent pas ce code.

La troisième préoccupation, c'est peut-être celle à laquelle vous pouvez remédier le plus facilement, est que, si j'étais à votre place, j'aimerais savoir ce qui va figurer dans le code de déontologie avant de me prononcer sur ce projet de loi. Je pense que l'élément le plus important de ce projet de loi est sans doute le fait qu'il y aura un code de déontologie. Vous n'avez toutefois aucune idée pour le moment de ce en quoi il consistera et de ce qu'il prévoira comme sortes de mécanismes, comme moyen d'application, comme procédure disciplinaire ou comme mécanisme d'enquête.

• 1800

Je pense que c'est le principal défaut de ce projet de loi. Si l'on commençait à préparer ce code de déontologie avant la sanction de ce projet de loi, cela suffirait, je pense à faire beaucoup progresser cette question et je crois surtout que cela clarifierait des choses qui restent encore très incertaines.

Le président: Monsieur Wakefield, voulez-vous ajouter quelque chose à cela?

M. Wakefield: J'allais justement ajouter quelque chose à ce qu'il a dit. Si vous nous aviez dit que vous vouliez avoir des propositions plus précises quant au mécanisme d'application et aux sanctions qui pourraient y être associées, nous aurions été ravis de faire plus de recherche là-dessus.

[Texte]

The Chairman: We could receive that at a later date. If you're interested, we'd be happy to receive it.

Mr. Wakefield: I think the Criminal Lawyers' Association would be happy to help you out with some ideas on what they feel would be an appropriate enforcement mechanism.

The Chairman: I think Mr. Bellehumeur would be happy, and Mr. Bryden would be happy, too. Great.

Mr. Shepherd: Some of my questions have already been answered, fortunately.

Mr. Wakefield, in your dissertation you mentioned a teary-eyed group—I think you used that definition—possibly here in Ottawa promoting a certain cause, and said there wasn't visibility as to what group they represented. I was trying to figure out an example of that. I'm trying to conceptualize how that happens and what your perception is on that.

Mr. Wakefield: I think the perception had to do with victims groups that were perhaps organized into demonstrations by a lobby interest on a particular point of view, so that they weren't the spontaneous outpouring of public emotion that people would have had you believe.

Mr. Shepherd: In other words, this individual was connected with this particular group, although it wasn't mentioned that was the orientation. It was a political orientation to the group.

Mr. Wakefield: Yes. I think when the public sees victims on TV, on very emotional subjects, and they see that they're distraught, they're moved by it. I don't know that they would be so moved to hear that this person is here today at the invitation of a lobby association that wanted to advance a particular point of view. It's all a part of the transparency that you're talking about, that if you're going to mobilize public emotion, at least say that's what you're doing.

Mr. Shepherd: Mr. Finlay, you've introduced in my mind a unique concept by adding MPs and senators. Are you proposing that we use this legislation as a methodology of defining their conduct? In the legislation now we refer to cabinet ministers. Your suggestion would be to expand that to include MPs and senators. What sort of ethic requirements? Could you give us an outline? Are we looking, for instance, for misrepresentation to the public, that sort of thing? Is that what you're referring to?

Mr. Finlay: My firm conducts focus groups on a regular basis on subjects like this, and particularly, because it's a hobby-horse of mine, alienation in the political process. One of the concerns people express time and time again is the sense that in the halls and corridors of Ottawa it's an environment for the powerful and the privileged, and that ordinary people don't have an opportunity to influence the course of events. It really comes down to preferential treatment.

I think it has to be how far can an MP go in advancing the cause of a constituent, or a constituent organization, or a corporation in his or her constituency? What are the appropriate limits? What should they be required to do? If I'm

[Traduction]

Le président: Vous pouvez nous communiquer cela plus tard. Si la chose vous intéresse, nous serions heureux que vous nous communiquiez vos idées à ce sujet.

M. Wakefield: Je pense que la Criminal Lawyers' Association serait heureuse de vous dire ce qui, à ses yeux, pourrait constituer un mécanisme d'application approprié.

Le président: Je pense que M. Bellehumeur serait content et M. Bryden aussi. Très bien.

M. Shepherd: La chance veut qu'on ait déjà répondu à certaines des questions.

Monsieur Wakefield, vous avez parlé dans votre exposé d'un groupe larmoyant—vous avez employé une expression de ce genre—qui était peut-être en train de défendre une cause ici à Ottawa et vous avez signalé qu'on ne savait pas exactement quel groupe ces gens représentaient. J'ai essayé d'imaginer un exemple de cette situation. J'essaie de me faire une idée de la façon dont cela peut se produire et de savoir ce que vous en pensez.

M. Wakefield: Je pense qu'il s'agissait de groupes de victimes qui avaient été appelés à manifester par un lobby qui représentait un certain point de vue et ce n'était donc pas l'expression spontanée d'une émotion populaire comme on aurait voulu nous le faire croire.

M. Shepherd: En d'autres termes, cette personne était associée à ce groupe là, même si on ne nous l'avait pas signalé. Ce groupe avait une orientation politique.

M. Wakefield: Oui. Je pense que quand les gens voient des victimes à la télévision dans des situations qui les touchent directement, ils voient leur désarroi et ils sont émus. Je ne pense pas qu'ils le seraient autant s'ils savaient que cette personne est là aujourd'hui parce qu'elle y a été invitée par une association qui fait du lobbying pour faire valoir un certain point de vue. Tout cela fait partie de cette transparence dont vous parlez; c'est-à-dire que si quelqu'un veut émouvoir la population dans un certain but, il devrait au moins le reconnaître.

M. Shepherd: Monsieur Finlay, vous m'avez amené à envisager une idée toute nouvelle en ajoutant les députés et les sénateurs. Pensez-vous que ce projet de loi pourrait servir de méthodologie pour définir la conduite qu'ils doivent adopter? Dans la loi, il est actuellement question des ministres. Vous proposeriez d'élargir cela aux députés et aux sénateurs. Quelles seraient des exigences déontologiques? Pouvez-vous nous en donner un aperçu? Serait-il par exemple question de déclarations trompeuses présentées à la population ou de choses comme cela? Est-ce à cela que vous pensez?

M. Finlay: Ma société organise régulièrement des groupes de consultation sur des sujets comme celui-ci et notamment parce que c'est un de mes dadas, l'aliénation en matière politique. Les gens répètent constamment qu'ils ont l'impression que les couloirs d'Ottawa sont un lieu réservé aux puissants et aux privilégiés et que les gens ordinaires ne peuvent exercer aucune influence sur le cours des événements. Cela se ramène à un traitement préférentiel.

Je crois qu'il s'agit de savoir jusqu'où peut aller un député pour faire valoir le cas d'un de ses commettants ou d'une organisation ou d'une entreprise de sa circonscription. Quelles limites faut-il établir? Que devrait-on exiger de la part des

[Text]

known to have voted for somebody else and go to my MP and he or she says, I know you didn't support me in the last election because you had my opposition's sign up so I'm not going to do anything for you, the telephone calls don't get returned, I can't get any information, or something like that. Is that appropriate? We all know things like that go on. I think that as we look at this whole concept of the relationship between citizens and their elected representatives, this really is a minefield.

[Translation]

députés? Si on sait que j'ai voté pour quelqu'un d'autre et que je vais voir mon député, il ou elle va me dire: «Je sais que vous n'avez pas voté pour moi aux dernières élections parce que vous aviez chez vous le panneau de mon adversaire et je ne vais rien faire pour vous», on ne me rappelle pas quand je téléphone, je ne peux pas obtenir de renseignements, ou quelque chose du genre. Est-ce normal? Nous savons très bien que ce genre de choses arrive. Tout ce domaine des relations entre les citoyens et leurs représentants élus que nous essayons d'approfondir est un véritable champ de mines.

• 1805

In the United States an enormous sea change occurred last week, and I would recommend this article in today's *Wall Street Journal* to all of you because it goes into some detail analysing it.

Aux États-Unis, il y a eu un changement énorme la semaine dernière et je vous recommande à tous l'article du *Wall Street Journal* d'aujourd'hui parce que l'on y analyse la situation d'une façon assez détaillée.

People are really getting concerned about what their political representatives do, how they act, and how ethical they are, and I think we cannot go around insisting that other professions, such as doctors, lawyers and even plumbers, electricians, and lobbyists have ethical codes of conduct and have nothing for MPs and senators. I think we really have to address that very soon. Otherwise, we will not get a grip on this cynicism that's eating away at the fabric of our democratic system.

Le public commence vraiment à attacher beaucoup d'importance à ce que font les représentants élus, à leurs agissements, à leur morale, et je crois que nous ne pouvons plus continuer à insister pour que les membres d'autres professions, comme les médecins, les avocats et même les plombiers, les électriciens et les lobbyistes aient des codes de déontologie et de conduite sans qu'il n'y ait rien pour les députés et les sénateurs. Nous allons devoir nous en occuper très rapidement. Autrement, nous ne parviendrons pas à enrayer ce cynisme qui grignote progressivement notre système démocratique.

Mr. Bryden: I'd like to come back to the question of self-regulation. I've heard from you about that with respect to for-profit lobbyists. However, how do you apply a code of conduct to a self-regulating group when it comes to not-for-profit lobbyists who regularly resort to misrepresentation, misstatements, pressure, or, as Mr. Wakefield suggested, grassroots lobbying, which involves letter-writing campaigns and that kind of thing? How can you regulate them with a code of conduct if you're going to make it a self-regulating regime?

M. Bryden: Je voudrais revenir à la question de l'autoréglementation. Vous en avez parlé à propos des lobbyistes professionnels. Cependant, comment peut-on appliquer un code de déontologie à un groupe qui s'autoréglemente lorsqu'il s'agit de lobbyistes qui exercent des activités sans but lucratif et recourent régulièrement à la désinformation, aux fausses déclarations, aux pressions, ou, comme le disait M. Wakefield, à du lobbying de regroupements populaires, avec des campagnes de lettres et ce genre de choses? Comment peut-on réglementer ces groupes avec un code de déontologie si l'on veut avoir un régime d'autoréglementation?

Mr. Grose: It's our job to filter that out. That's what we're here for.

M. Grose: C'est à nous d'y veiller. C'est pour cela que nous sommes là.

Mr. Bryden: No, that's not what I'm talking about. They regularly get away with that. I've seen cabinet ministers swayed by that. The National Action Committee on the Status of Women came here and we had a whole session.

M. Bryden: Non, ce n'est pas de cela que je parle. C'est fait régulièrement en toute impunité. J'ai vu des ministres du Cabinet influencés par cela. Nous avons eu ici les représentants du Comité canadien d'action sur le statut de la femme pendant toute une séance.

Mr. Grose: They didn't impress me at all.

M. Grose: Je n'ai pas été impressionné du tout.

Mr. Bryden: Nevertheless, these groups do get a hearing. Now, how do you get control?

M. Bryden: N'empêche que ces groupes sont entendus. Comment exercer un certain contrôle?

Mr. Finlay: It's very difficult. You have to be very careful not to do anything to abridge the right of citizens to organize and communicate. Now, you could say that if a group spends more than a certain amount on lobbying, such as \$10,000, \$20,000, or something like that—I think Professor Stanbury has some figures on that—there would be a requirement to file and disclose. However, for grassroots organizations that just spring up ad hoc and want to make your life difficult—

M. Finlay: C'est très difficile. Il faut veiller à ne rien faire qui entrave le droit des citoyens à s'organiser et à communiquer. Par contre, on pourrait dire que si un groupe dépense plus d'une certaine somme en lobbying, comme 10 000\$ ou 20 000\$, ou un chiffre de cet ordre—je crois que le professeur Stanbury a des chiffres à ce sujet—il serait tenu de faire une déclaration et de fournir des renseignements. Cependant, pour les organisations populaires qui se forment spontanément et veulent vous rendre la vie difficile...

[Texte]

Mr. Bryden: I'm not talking about ad hoc groups. I'm talking about registered lobbyists. They're not-for-profit lobbyists but they are registered. They're required to register under the current legislation and will continue to be required to register. These groups do appear sometimes and use, shall we say, practices that would not be acceptable in some contexts. Perhaps Mr. Wakefield would like to comment on that.

Mr. Wakefield: It's a thorny dilemma. You're talking about the right of individual citizens to express themselves. They start to influence their neighbours and organize a small group. Nobody pays too much attention to them. Then, they get some press and end up having a national campaign going. Next thing you know, they're in the minister's office telling him what to do. Where in that genesis from a neighbourhood idea to a national lobby group on the Hill with the ear of the minister does the public interest have to intervene so that standards are followed and certain transparency prevails so that the public has confidence in what these groups are doing?

Mr. Bryden: Just to go back to Mr. Finlay, how about making it have something to do with government funding? Many of these not-for-profit lobbyists are funded wholly or partly by government. This is of course where the public perception is at odds with the situation, where government funds lobbyists that lobby government and use codes of conduct or ethical practices that are not. . . Can we catch that?

Mr. Finlay: Again, we go back to the code of ethics. If they are registered lobbyists, then they would have to abide by whatever code is developed. It sounds to me that as an MP, you're very concerned about the ethics of these people.

Mr. Bryden: Absolutely.

Mr. Finlay: Therefore, you would want to know, I would think, what is going to go into that code of ethics. That code of ethics is going to govern that behaviour, and that's why I believe it's important to have a handle on what that code is going to be before this bill comes into law.

• 1810

Mr. Bryden: I have one last point. If it was a self-regulating machine, would you be able to put teeth in the code of conduct with this type of group? How would you regulate it? Do you think it's possible?

Mr. Finlay: Well, other professional organizations regulate themselves. I think there is a sense that if you empower people, if you say you are now responsible for your image and your conduct and if you flub it we'll be back and we'll hit you over the head with a big public hammer, there are going to be members of the public here, represented as benchers or members of the governing council, or whatever, that are going to be representing the public perspective, but we believe you, like other professions, will measure up to this challenge and you'll conduct yourself in a responsible way. My experience, sir, has been when you do that with a group they respond to it, they meet the challenge, they rise to the occasion. I think that's the whole heart of self-governance.

[Traduction]

M. Bryden: Je ne parle pas de groupes ad hoc. Je pense aux lobbyistes enregistrés. Ils n'exercent pas leurs activités dans un but lucratif mais ils sont enregistrés. Ils sont tenus de s'inscrire en vertu de la loi actuelle et continueront de l'être. Ces groupes comparaisent parfois et utilisent, si j'ose dire, des pratiques qui ne seraient pas acceptables dans certains contextes. M. Wakefield a peut-être un mot à dire là-dessus.

M. Wakefield: C'est un dilemme épineux. Il s'agit du droit des citoyens à s'exprimer. Ils commencent à influencer leurs voisins et organisent un petit groupe. Personne n'y fait très attention. Puis, ils obtiennent une certaine presse et finissent par lancer une campagne nationale. Tout d'un coup on les retrouve dans le bureau du ministre en train de lui dicter sa conduite. Dans toute cette évolution, depuis le petit groupe de quartier jusqu'à l'organisation nationale de lobbying sur la Colline, qui a accès au ministre, où peut-on faire intervenir l'intérêt public pour faire respecter des normes et une certaine transparence afin que le public ait confiance dans les activités de ces groupes?

M. Bryden: Pour revenir à M. Finlay, si l'on faisait un lien avec un financement gouvernemental? Beaucoup de ces lobbyistes n'exerçant pas dans un but lucratif sont financés en totalité ou en partie par le gouvernement. C'est là que le public a une impression fautive de la situation, lorsque l'État finance des lobbyistes qui cherchent à influencer le gouvernement et ont des codes de déontologie ou des pratiques qui ne sont pas. . . Pouvons-nous contrôler cela?

M. Finlay: Là encore, nous revenons au code de déontologie. Si ce sont des lobbyistes enregistrés, ils doivent respecter le code qui aura été défini. J'ai l'impression que, comme député, vous accordez beaucoup d'importance à la morale de ces personnes.

M. Bryden: Absolument.

M. Finlay: Par conséquent, je suppose que vous aimeriez savoir ce que va contenir le code de déontologie. C'est un code qui va régir ces comportements et c'est pourquoi il me paraît essentiel de savoir ce qu'il va contenir avant que le projet de loi ne devienne loi.

M. Bryden: J'ai une dernière observation. Si les groupes devaient se réglementer eux-mêmes, comment donner du poids au code de déontologie pour ce genre de groupe? Comment réglementer cela? Pensez-vous que ce soit possible.

M. Finlay: Eh bien, d'autres organisations professionnelles se réglementent elles-mêmes. Il me semble que si l'on donne un certain pouvoir aux gens, si on les rend responsables de leur image et de leur conduite en leur disant que s'ils ne respectent pas cela, nous reviendrons leur donner un grand coup sur la tête avec un gros marteau public, représenté par les membres du conseil directeur, ou d'autres qui vont représenter le point de vue public; et si l'on ajoute «mais nous pensons que, comme les membres d'autres professions, vous serez à la hauteur et vous saurez vous conduire de façon responsable» — d'après mon expérience, monsieur, les groupes réagissent généralement très bien dans ce genre de situations, ils relèvent le défi et sont à la hauteur. C'est la base même de l'auto-administration.

[Text]

Mr. Bryden: Thank you. I hope you're right.

The Chairman: I see, Ivan, you have one short question.

Mr. Grose: It's a statement really, if you don't mind.

Mr. Finlay, I don't want you to take this personally as an assault on you, because I'm very appreciative of the help you've tried to give us, but you do scare the hell out of me when you suggest you want to limit the discretion of an MP or a senator to advance the interests of a constituent or a group. That is up to my discretion. Someone comes into my office and says they've got this hair-brained scheme and I say it's a hair-brained scheme and I'm not going to waste a cabinet minister's time with it. Or someone comes to my office and I say I think that's a good idea and I'm going to do what I can to push that; although I can't guarantee anything, I will advance your cause. I'm tested on my discretion every four years and that's the way it should be. To limit me scares me.

The Chairman: To be fair to Mr. Finlay, I didn't take that comment that way.

Do you want to clarify that?

Mr. Finlay: I appreciate that. I think we need to discuss the function of an MP in this society and the relationship with constituents and how he or she can best act in that environment that is in fact consistent with the highest degree of public scrutiny. We have to look at conflicts of interest and we have to look at the fairness in the process and the procedure. I quite agree, the best decision at the end of the day is what happens after four or five years, absolutely, but we've had that system, sir, for many, many years—125 years—in Canada.

We've seen over the years this escalation of alienation and discontent and the sense that, somehow, ethics is not really part of the political process. We have to do something about that. The first line of defence to do something about that starts in your office as an MP, I would think.

So we need to really discuss that and get a handle on it, as a country.

The Chairman: Gentlemen, thank you very much for coming this evening and participating. We've learned a great deal more as we move into the last inning of our deliberations. Thank you again, on behalf of the committee.

Gentlemen, we're adjourned until tomorrow at 9 a.m.

[Translation]

M. Bryden: J'espère que vous avez raison.

Le président: Je vois, Ivan, que vous avez une petite question.

M. Grose: En fait, c'est une déclaration, si vous le voulez bien.

Monsieur Finlay, je ne veux pas avoir l'air de vous attaquer directement parce que je vous suis très reconnaissant de l'aide que vous avez essayé de nous donner, mais vous me faites très peur lorsque vous dites que vous voulez limiter la latitude dont dispose un député ou un sénateur pour défendre les intérêts d'un commettant ou d'un groupe. C'est à moi de juger. Si quelqu'un vient me proposer dans mon bureau une idée complètement farfelue, je peux lui répondre que c'est tout à fait absurde et que je ne vais pas faire perdre son temps au ministre pour cela. Ou encore, quelqu'un va venir dans mon bureau me proposer autre chose et je peux répondre que c'est une bonne idée et que je vais faire mon possible pour la défendre; je dirais: «je ne peux rien garantir mais je vais défendre votre cause». Mon jugement est remis en question tous les quatre ans et c'est ainsi que ce doit être. J'aurais très peur d'être limité.

Le président: Il faut être juste envers M. Finlay, je n'ai pas interprété sa remarque de cette façon.

Pourriez-vous préciser?

M. Finlay: Je comprends. Je crois qu'il faut discuter de la fonction d'un député dans cette société et des rapports avec les électeurs et de la façon dont il ou elle peut agir au mieux dans un environnement qui soit tout à fait ouvert à l'examen du public. Il faut penser aux conflits d'intérêts et à la justice du processus et des procédures. Je suis tout à fait d'accord, c'est en voyant ce qui se passe au bout de quatre ou cinq ans que l'on peut le mieux juger, absolument, mais ce système existe depuis très, très longtemps—125 ans—au Canada.

Au fil des années, l'aliénation et le mécontentement ont augmenté et l'on a le sentiment qu'il n'y a pas vraiment de morale dans le processus politique. Il faut faire quelque chose. Je crois que la première ligne de défense contre cette attitude se trouve dans votre bureau de député.

C'est une question que nous devons vraiment nous poser pour trouver une solution à l'échelle du pays.

Le président: Messieurs, merci beaucoup d'être venus participer à nos travaux ce soir. Nous avons beaucoup appris grâce à vous et nous allons pouvoir entamer la dernière phase de nos délibérations. Encore une fois merci au nom du Comité.

Messieurs, la séance est levée jusqu'à demain 9 heures.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Hession, Neville & Associates:

William H. Neville, Chairman.

From the Criminal Lawyers' Association:

Bob Wakefield.

From J. Richard Finlay & Partners:

J. Richard Finlay, Chairman.

TÉMOINS

De «Hession, Neville & Associates»:

William H. Neville, président.

De la «Criminal Lawyers' Association»:

Bob Wakefield.

De «J. Richard Finlay & Partners»:

J. Richard Finlay, président.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

CAI
XC67
-159

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 19

Thursday, November 17, 1994

Chairman: Paul Zed

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 19

Le jeudi 17 novembre 1994

Président: Paul Zed

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le*

**Bill C-43, An Act to amend
the Lobbyists Registration Act
and to make related
amendments to other Acts**

of the Standing Committee on Industry

**Projet de loi C-43,
Loi modifiant la Loi sur
l'enregistrement des lobbyistes
et d'autres lois en conséquence**

du Comité permanent de l'industrie

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



SUB-COMMITTEE ON BILL C-43 OF THE STANDING
COMMITTEE ON INDUSTRY

Chairman: Paul Zed

Members

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri—(6)

(Quorum 4)

Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-43 DU COMITÉ
PERMANENT DE L'INDUSTRIE

Président: Paul Zed

Membres

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri—(6)

(Quorum 4)

Le greffier du Sous-comité

Robert Normand

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Industry of Tuesday, November 15, 1994

On motion of Paul Zed, it was agreed,—That in regard to its Order of reference of Wednesday, June 15, 1994, and to the subject-matter thereof, the Sub-Committee on Bill C-43, An Act to amend the Lobbyists Registration Act and to make related amendments to other Acts, be deemed to have the same powers as those granted to the Standing Committee pursuant to Standing Order 108(2), and be authorized to report on the subject-matter in the same manner as before.

ATTEST

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'Industrie du mardi 15 novembre 1994

Sur motion de Paul Zed, il est convenu,—Que dans l'exécution du mandat qui lui a été confié le mercredi 15 juin 1994, le Sous-comité chargé du projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence, soit investi des mêmes pouvoirs que le Comité permanent suivant le paragraphe 108(2) du Règlement, et qu'il soit autorisé à faire rapport de la même manière qu'auparavant.

ATTESTÉ

Le greffier du Comité

Robert Normand

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 17, 1994
(20)

[Text]

The Sub-committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met at 9:12 o'clock a.m. this day, in Room 237-C, Centre Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Ken Epp, Dennis Mills, Alex Shepherd, Tony Valeri, Paul Zed.

Acting Members present: Madeleine Dalphond-Guiral for Michel Bellehumeur

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn and Brian O'Neal, Research Officers.

Witnesses: From the Canadian Pharmaceutical Association: Noelle-Dominique Wilems, Director, Government & Public Affairs. *From Thrust Line International:* Sean Henry, Executive Director. *From Roddick & Peck:* Robert F. Roddick, Lawyer. *From the Lobby Monitor:* John Chenier.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

Noelle-Dominique Wilems and Sean Henry, in turn made opening statements and answered questions.

At 10:30 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:45 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Dr. John Chenier made an opening statement and answered questions.

Robert F. Roddick made an opening statement and answered questions.

At 12:00 o'clock p.m., it was agreed, — That the Sub-Committee adjourn to the call of the Chair.

Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 NOVEMBRE 1994
(20)

[Traduction]

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie chargé d'étudier le projet de loi C-43, se réunit à 9 h 12, dans la salle 237-C l'édifice du Centre, sous la présidence de Paul Zed (*président*).

Membres du Sous-comité présents: Ken Epp, Dennis Mills, Alex Shepherd, Tony Valeri et Paul Zed.

Membre suppléant présent: Madeleine Dalphond-Guiral remplace Michel Bellehumeur.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn et Brian O'Neal, attachés de recherche.

Témoins: De l'Association pharmaceutique canadienne: Noelle-Dominique Wilems, directrice, Affaires gouvernementales et publiques. *De Thrust Line International:* Sean Henry, directeur exécutif. *De Roddick & Peck:* Robert F. Roddick, avocat. *Du Lobby Monitor:* John Chenier.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus à son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994 (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1*).

Noelle-Dominique Wilems et Sean Henry font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 10 h 30, la séance est suspendue.

À 10 h 45, la séance reprend.

John Chenier fait un exposé et répond aux questions.

Robert F. Roddick fait un exposé et répond aux questions.

À midi, il est convenu — Que la séance soit levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Sous-comité

Robert Normand

*[Texte]***EVIDENCE***[Recorded by Electronic Apparatus]*

Thursday, November 17, 1994

*[Traduction]***TÉMOIGNAGES***[Enregistrement électronique]*

Le jeudi 17 novembre 1994

• 0913

The Chairman: I call the meeting to order.

Good morning, ladies and gentlemen. Welcome to a resumption of a study on Bill C-43 of the Subcommittee of the Standing Committee on Industry. We're considering an Act to amend the Lobbyist Registration Act.

I'm pleased this morning to welcome from the Canadian Pharmaceutical Association, with Noelle-Dominique Willems. Did I say that right? Close?

Ms Noelle-Dominique Willems (Director, Government and Public Affairs, Canadian Pharmaceutical Association): Yes, close.

The Chairman: And from Thrust Line International, with Sean Henry, who is the executive director. As you may have already been told, we'll expect a five-or ten-minute opening presentation and then I would invite my colleagues to present some questions for your consideration. So please proceed.

Madam, do you want to start?

Ms Willems: Thank you very much, Mr. Chairman.

Je vais faire la présentation dans les deux langues, donc, gardez vos petits appareils à portée de la main.

Je suis désolée qu'on ne soit pas plus nombreux aujourd'hui à paraître devant vous. Ce n'est pas que la question ne soit pas importante pour notre association. C'est simplement que, comme vous le savez, il y a plusieurs comités qui siègent en même temps. Nous avons donc dû nous répartir trois mémoires et en prendre connaissance en deux jours. Je crois que vous comprendrez que nous ne puissions pas tous être là.

• 0915

The Canadian Pharmaceutical Association appreciates the opportunity to appear today before this committee. Our association has over 10,000 members across Canada, representing all fields of pharmacy. Our members include community pharmacists, hospital pharmacists, academic and research pharmacists, students, interns, and administrators.

Our mission is to serve our members by establishing the pharmacist as the health professional whose practice, based on unique knowledge and skills, ensures the optimal drug use to improve patient outcome through pharmaceutical care. CPhA is committed to achieving this mission through education, advocacy, and research.

Our mission has led us to have ever-increasing contacts with government officials over the years and has given us ample experience to come today and say why we oppose the proposed amendment to Bill C-43.

Le président: La séance est ouverte.

Bonjour, mesdames et messieurs. Notre sous-comité du Comité permanent de l'industrie reprend son étude du projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Je suis heureux d'accueillir ce matin, de l'Association pharmaceutique canadienne, Noelle-Dominique Willems. Ai-je bien prononcé votre nom?

Mme Noelle-Dominique Willems (directrice, Affaires publiques et gouvernementales, Association pharmaceutique canadienne): Assez bien, oui.

Le président: Nous accueillons aussi, de Thrust Line International, Sean Henry, directeur exécutif. On vous a peut-être déjà dit que vous avez cinq à dix minutes pour présenter vos remarques liminaires. Puis, j'inviterai mes collègues à vous poser des questions. Allez-y.

Madame, voulez-vous commencer?

Mme Willems: Merci beaucoup, monsieur le président.

As I will be making my presentation in both languages, I suggest that you keep your earpiece handy.

I am sorry that my association could not send a bigger delegation. It is not that this bill is not important to us. It is simply that, as you know, several committees are sitting at the same time. We therefore had to divide the three briefs among ourselves and read them in two days. So you will understand why we could not all be here.

L'Association pharmaceutique canadienne vous remercie de l'avoir invitée à comparaître devant votre comité aujourd'hui. Notre association compte plus de 10 000 membres répartis dans tout le Canada et qui représentent tous les domaines de la pharmacie. Nous comptons parmi nos membres des pharmaciens communautaires, des pharmaciens d'hôpital, des pharmaciens universitaires et chercheurs, des étudiants, des stagiaires et des administrateurs.

Nous avons pour mission de servir nos membres en faisant reconnaître le pharmacien comme professionnel de la santé dont la pratique, fondée sur des connaissances et des aptitudes exceptionnelles, permet un usage optimal des médicaments et l'amélioration de la santé des patients au moyen de soins pharmaceutiques. L'APC s'est engagée à mener à bien sa mission grâce à la sensibilisation, à la promotion des droits et à la recherche.

En raison de cette mission, nos contacts avec les fonctionnaires du gouvernement se sont faits de plus en plus nombreux au fil des ans et nous ont donné une expérience qui nous a incités à venir aujourd'hui vous dire pourquoi nous nous opposons aux amendements proposés dans le projet de loi C-43.

[Text]

Initially, however, we wish to reiterate that the purpose of the initial Lobbyists Registration Act was laudable in its efforts to enhance transparency in government dealings. We feel that the great number of tier I and tier II registrants showed that people were willing to participate in this new era of openness.

We fail to see, however, how the current reform is really going to improve on that situation. The proposed changes don't get to the core of the problem. They seem instead to focus the onus for more reporting and transparency on the wrong people and groups.

The CPhA feels that the best way to illustrate this is by using our own situation and hopes that the following examples will give the committee pause to reconsider the need for excluding some of the activities and the reporting covered by the bill. We put to you that the following contacts with government should be specifically excluded from the act.

CPhA employs pharmacists who are asked on a daily basis to comment on regulatory affairs by the Health Promotion Branch of Health and Welfare Canada. In doing so, HPB is seeking our expert advice on everything pertaining to drugs, from scheduling to advertising. When these requests are received we evaluate whether we can, applying time and expertise criteria, deal with them in-house or if we have to seek external volunteer or paid assistance.

When done in-house, the verification of drugs and their positive or adverse effects as well as their side effects requires us to proceed to extensive literature searches, sometimes contacting other countries' counterparts. This service is rendered free of charge to Health Canada.

The internal process can take anywhere from 10 to 30 hours of staff time per issue. Were we to have to add reporting time to each of these instances, we would probably have to hire someone either full-time, if we decide to comment on each issue submitted, or at least part-time, if we decide to cut down on the number of times we comment.

We see this, however, as part of the pharmacist's mandate to improve the use of drugs and the overall health of the population. Though our advice may have an impact on the decision reached by HPB in determining its scheduling, we do not consider this as lobbying.

When we are asked to comment on policy issues we sometimes strike an ad hoc group to ensure that all aspects and impacts of those policies are evaluated. This also requires time and dedication from volunteers and staff. If we understand the new legislation clearly, all these activities wherein we provide a service to government would also have to be reported to another branch of the same government.

[Translation]

Toutefois, j'aimerais d'abord répéter que l'objectif de la première Loi sur l'enregistrement des lobbyistes était louable puisqu'il s'agissait d'accroître la transparence des démarches dont fait l'objet le gouvernement. À notre avis, le nombre élevé de lobbyistes qui se sont enregistrés dans les catégories 1 et 2 prouve qu'ils étaient disposés à participer à cette nouvelle ère d'ouverture.

Toutefois, nous voyons mal comment la réforme actuelle améliorera la situation. Les modifications proposées ne s'attaquent pas au problème. Plutôt, elles exigent davantage de déclarations et de transparence de la part de gens et de groupes qui ne devraient pas être visés par la loi.

À l'APC, nous estimons que la meilleure façon d'illustrer cette affirmation, c'est de vous décrire notre propre situation. Nous espérons que les exemples suivants inciteront les membres du comité à exclure certaines des activités et certaines des déclarations visées par la loi. À notre avis, les contacts que nous avons avec le gouvernement et que nous vous décrirons devraient être exclus de l'application de la loi.

L'APC emploie des pharmaciens à qui, tous les jours, la Direction générale de la protection de la santé de Santé Canada demande de se prononcer sur des affaires réglementaires. Ce faisant, la Direction générale de la protection de la santé demande à nos experts leur avis sur toutes sortes de choses touchant aux médicaments, ou que ce soit concernant la posologie ou la publicité. Lorsque nous recevons ces demandes, nous déterminons, en fonction de critères de temps et des connaissances nécessaires, si nous pouvons les traiter à l'interne ou si nous devons faire appel à des experts de l'extérieur rémunérés ou non.

Lorsque nous vérifions à l'interne les médicaments et leurs effets, positifs, négatifs ou secondaires, nous devons faire des recherches exhaustives dans toutes sortes de documents et même parfois communiquer avec nos homologues étrangers. Nous dispensons ce service gratuitement à Santé Canada.

Selon nos dossiers, notre personnel consacre de 10 à 30 heures à ce processus interne. S'il fallait ajouter à ce temps le temps qu'il faudrait pour faire les déclarations prévues dans le projet de loi, il nous faudrait probablement engager un employé à temps plein si nous décidions d'accéder à toutes les demandes d'information, ou un employé à temps partiel si nous décidions de réduire ce service que nous offrons à Santé Canada.

Toutefois, nous estimons que ce service fait partie du mandat qu'ont les pharmaciens d'améliorer l'usage des médicaments et la santé de la population en général. Nos conseils ont peut-être parfois une incidence sur les décisions prises par la Direction générale de la protection de la santé en matière de posologie, mais nous ne considérons pas que ce soit du lobbying.

Lorsqu'on nous demande notre avis sur des questions de politique, nous créons parfois un groupe spécial afin de nous assurer que tous les aspects et tous les effets de ces politiques sont évalués. Notre personnel et des bénévoles consacrent du temps et de l'énergie à ces études. Si nous avons bien compris le sens du projet de loi, nous serons dorénavant obligés de faire une déclaration sur tous les services que nous rendons au gouvernement à un autre ministère de ce même gouvernement.

[Texte]

At a time when government is conducting an internal audit to see where external services can be used to cut costs, it seems that an unintended effect of this legislation would be to force government to hire more people in order to proceed through research that is now being done for free by associations like ours and to process the added paperwork created by the reporting itself.

CPhA has also presented briefs to committees on Bill C-91, Bill C-7, euthanasia, and RRSPs. All this information is readily available and covered in *Hansard*. We feel that the broad distribution of *Hansard* makes all these testimonies available to all who wish to know who is trying to influence what issue, and that no additional reporting is necessary for organizations or individuals who appear before committees.

We consider that the problems this bill is attempting to address stem from an internal communication management problem that should be settled within government. We find that the proposed amendments are not the appropriate way to remedy the situation.

The government should instead find ways of linking its own departments to enhance the exchange of information on various contacts. CPhA would have no problems with Health Canada sharing its mailing list for regulatory affairs with other departments, and this would leave a trace of who the consultation papers go out to.

We recommend that the information superhighway start with government, that it be used to link departments and to put all committee information on line as well as department information. This in turn will cut the necessity for reporting, will give government even more transparency than this bill would, and will also save on environmental waste in the process.

Je voudrais maintenant vous parler des carences de ce projet de loi à d'autres titres. En tant que directrice des Affaires gouvernementales et publiques, je passe beaucoup de temps à contacter diverses personnes au sein de la Fonction publique: des élus et des représentants d'organisations non gouvernementales. Si je ne regarde que mon agenda de cette semaine, afin de me rendre compte des activités qui seraient couvertes par ces amendements et celles qui ne le seraient pas, je suis forcée de constater que celles qui seraient couvertes sont déjà consignées dans des documents officiels du gouvernement. Les activités qui ne le sont pas sont celles où des pressions discrètes peuvent s'exercer dans un contexte informel, soit une conférence sur les relations gouvernementales à laquelle assisteront des élus et des fonctionnaires, et un cocktail donné par un ambassadeur qui là encore réunira élus, bureaucrates et groupes d'intérêt.

Aucun agenda de lobbying n'a été préétabli pour ces occasions, mais c'est dans ces circonstances que l'accès aux personnes influentes sera le plus important.

[Traduction]

Le gouvernement est à mener une enquête interne pour déterminer dans quelle mesure il pourrait réduire ses coûts de fonctionnement grâce à la sous-traitance. Or, il semble que ce projet de loi aurait l'effet imprévu de forcer le gouvernement à recruter du personnel qui ferait les études qui sont actuellement menées gratuitement par des associations comme la nôtre et qui traiterait la paperasserie accrue engendrée par les déclarations des lobbyistes.

L'APC a aussi présenté des mémoires aux comités qui ont étudié le projet de loi C-91, le projet de loi C-7, l'euthanasie et les REER. Toutes ces informations figurent dans le *hansard*. Grâce à une large distribution du *hansard*, nos témoignages peuvent être lus par quiconque désirent savoir qui tente d'exercer son influence en ce qui concerne un sujet précis. Par conséquent, nous estimons que les organisations et les particuliers qui comparaissent devant les comités ne devraient pas avoir à faire de déclaration additionnelle.

À notre avis, les problèmes qu'on tente de régler avec ce projet de loi découlent d'une mauvaise gestion des communications internes du gouvernement et c'est cette dernière qu'il devrait corriger chez lui. Nous croyons que les modifications proposées ne permettront pas de rectifier la situation.

Plutôt, le gouvernement devrait tenter de trouver des façons de mieux remuer ses ministères pour rehausser la communication des informations sur les contacts du gouvernement avec les lobbyistes. L'APC ne s'opposerait pas à ce que Santé Canada communique à d'autres ministères sa liste de contacts en matière d'affaires réglementaires; ainsi, on saurait à qui sont envoyés les documents de consultation.

Nous recommandons que l'autoroute électronique commence au sein du gouvernement même et que cette autoroute serve à relier les ministères et à permettre à ces ministères d'avoir accès en direct à toutes les informations des ministères et des comités. En outre, les déclarations ne seraient plus nécessaires, le gouvernement serait encore plus transparent que si on adoptait ce projet de loi et on épargnerait beaucoup de papier, ce qui serait très écologique.

• 0920

I would now like to deal with other deficiencies in this bill. As the Director of Government and Public Affairs, I spend a great deal of time networking with elected and other government officials, but also with representatives of other organizations. If I look at the activities I will be engaging in only this week, with a view to which would and would not be covered by the proposed amendments, I realize that those which would be covered are the ones where there is already an official paper trace inside government. The activities not covered however are the ones where direct discreet influencing might take place in an informal context, that is a conference on government relations where civil servants and elected officials will be present or a cocktail reception at one of the embassies where elected officials, bureaucrats and special interest groups will be present as well.

There is no set lobbying agenda but that is usually where one can have access to a variety of influential people.

[Text]

Il est évident donc, que le projet de loi C-43 n'engendre pas une plus grande transparence, et que ce n'est qu'en obligeant les élus et les fonctionnaires à faire eux-mêmes des rapports sur leurs contacts que l'on obtiendra un résultat un tant soit peu cohérent.

Nous recommandons donc qu'obligation soit faite aux élus de faire rapport d'une manière régulière de leurs contacts avec des individus et des organismes. En définitive, nous vous recommandons fortement de maintenir tel quel le système à deux niveaux qui régit les groupes de pression. Le problème de coordination de l'obligation de rapporter des contacts peut, dans la majorité des cas, être plus simplement résolu en utilisant la technologie de communication de pointe à l'intérieur du gouvernement.

Thank you for this opportunity to share our views.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Henry, did you wish to make an opening statement?

Mr. Sean Henry (Executive Director, Thrust Line International): Thank you very much, Mr. Chairman. Good morning, ladies and gentlemen. I do appreciate very much the opportunity to appear before you this morning. As you will find out, I am a very small fish in a large pond, but I do have some points to bring to your attention and I hope you will find them useful.

I want to make my position clear on several items. First of all, lobbying is a necessary adjunct to the political process in today's complex world. Secondly, the lobby industry comprises a wide range of actors who pursue their objectives in a variety of different ways. Most importantly, the objectives themselves are not always the same in points of detail or in material rewards. My main point of criticism of the draft bill is that I don't think it addresses these factors very well.

The reason I say lobbying is necessary these days is because the responsibilities of government are both far-ranging and complex, and it is impossible for MPs and senators and officials to be well-informed on the myriad of topics that require our consideration and legislative action.

One solution would be for governments to employ large full-time staffs of advisers and researchers to fill the gap. To some extent this is done; however, it is expensive, and even then the staff is not as extensive as necessary. Moreover, most of the researchers end up consulting specific groups or their representatives anyway. Hence, lobbyists would still exist, but below a layer of middlemen.

To avoid this, it is beneficial for politicians and their officials to obtain information from persons who are hands-on in complicated fields and who can be questioned directly.

Obviously all of this needs to be done in an environment that protects the public interest. As a lobbyist, I recognize this. I also recognize that the road to hell can be paved with good intentions. In this case the good intentions arise from the desire to control lobbying but could be such as to neutralize many of the benefits of responsible lobbying.

[Translation]

This is where Bill C-43 does not even come close to addressing the real need for transparency and unless elected officials are the ones forced to do the reporting on their dealings, this will never be done in a coherent manner.

We therefore recommend that the onus of reporting be placed on government officials. In conclusion, we strongly recommend that the two-tier system which is already in place remain as is. The reporting coordination problem can best be resolved by making better use of communications technology inside government.

Merci de nous avoir invités à vous faire part de nos vues.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Henry, avez-vous des remarques liminaires?

M. Sean Henry (directeur exécutif, Thrust Line International): Merci beaucoup, monsieur le président. Bonjour, mesdames et messieurs. Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant votre comité ce matin. Comme vous le constaterez, je ne suis qu'un petit poisson dans l'océan des lobbyistes, mais j'aimerais attirer votre attention sur quelques points et j'espère que mes remarques vous seront utiles.

Je tiens à ce que mon opinion sur certaines questions soit bien claire. D'abord, le lobbying est un élément nécessaire du processus politique dans le monde complexe d'aujourd'hui. Deuxièmement, ce secteur du lobbying comprend toute une gamme de joueurs qui tentent d'atteindre leurs objectifs de différentes façons. Troisièmement, et c'est à mon avis le plus important, ces objectifs ne sont pas toujours les mêmes dans leurs détails ou dans leurs aspects matériels. La principale critique que je ferais au sujet du projet de loi, c'est qu'il ne traite pas efficacement de ces éléments.

J'estime que le lobbying est nécessaire de nos jours parce que les responsabilités du gouvernement sont vastes et complexes et qu'il est pratiquement impossible pour les députés, les sénateurs et les fonctionnaires d'être bien informés sur toute la myriade des sujets nécessitant une étude ou des mesures législatives.

Pour pallier à ce problème, le gouvernement pourrait recruter de nombreux conseillers et attachés de recherche. C'est ce qu'il fait dans une certaine mesure; toutefois, c'est coûteux même si le gouvernement n'a pas tout le personnel qu'il lui faudrait. En outre, la plupart des attachés de recherche finissent par consulter des groupes précis ou leurs représentants. Par conséquent, même si cette solution était adoptée, les lobbyistes continueraient d'exister, mais alors ce serait derrière des intermédiaires.

Pour éviter cela, il est utile que les politiques et les fonctionnaires puissent obtenir leurs informations auprès de spécialistes de domaines très compliqués qui peuvent être interrogés directement.

Il est évident que tout cela doit se faire dans un cadre qui protège l'intérêt public. Comme le lobbyiste, je reconnais cette nécessité. Mais je reconnais aussi que l'enfer est pavé de bonnes intentions. En l'occurrence, les bonnes intentions découlent du désir de contrôler le lobbying mais pourraient mener à la disparition de bon nombre des avantages que comportent les activités de lobbying menées de façon responsable.

[Texte]

This leads to my second point, which is the diversity of lobby groups. I see four or five types, stretching from so-called pseudo-politicians through association representatives and facilitators to policy advocacy groups. I put myself in the last category.

I suspect you are concerned about the pseudo-politicians, who are in many cases ex-politicians putting themselves back in the political process without the important caveat of having been re-elected to public office. Similarly, one needs to consider the type of pay-off associated with each type of lobbyist. Is there a direct monetary gain involved for someone, or is there a change in broad policy that could impact on the actors and most Canadians in a less direct or advantageous fashion?

[Traduction]

Cela m'amène à mon deuxième point, la diversité des groupes de lobbying. J'en vois quatre ou cinq catégories, allant des pseudo-politiciens aux groupes de défense des politiques, en passant par les représentants des associations. J'estime que je relève de ceux qui font la défense des politiques.

J'imagine que les pseudo-politiciens vous inquiètent; ce sont souvent d'anciens politiciens qui se replongent dans le milieu politique sans avoir pour autant été réélus pour le faire. De même, on doit se demander quels sont les résultats obtenus grâce aux différents genres de lobbying. Quelqu'un obtiendra-t-il un avantage monétaire direct? La modification d'une politique aura-t-elle des conséquences moins directes ou avantageuses pour les intéressés et la plupart des Canadiens?

● 0925

To illustrate these points I shall briefly outline my own situation. I'm a retired military officer and I became a consultant and strategic analyst in planning in late 1991. Later I registered as a lobbyist because of the nature of certain types of work I was doing. Most of the time I am a one-man operation.

The main point to note is that over the past three years I have engaged in a number of projects, only two of which have lobby connotations and only one of which I am being paid for. This happens to be a project related to the defence and foreign policy reviews, so that is why I classify myself as a policy advocate.

My stock-in-trade involves generating pro-defence messages in a number of constituencies ranging over the media, Internet, academia, parliamentary committees, and so on, and including passage of information to officials and politicians. On the other hand, over the past three years I have also organized and participated in seminars, written research papers for think-tanks, planned and conducted exercises for government departments, and collaborated with a number of agencies in the strategic studies field.

You see now why I exhibit some concern over the bill and its broad-brush treatment of all lobbyists and the proposal to apply a uniform set of rules to us all. I shall conclude by addressing the points you have raised in your letter of invitation and in light of what I have said to date.

Certainly former politicians and senior political staff are in a delicate position no matter how honest and upright they remain in their dealings once they leave office. I must make it clear that I believe most of them are honest and upright. In their case I think the serving politicians and senior officials they deal with have to bear at least 50% of the responsibility for keeping affairs on the straight and narrow. This is a case where the ethics commissioner should be vigilant and look both ways.

Former officials who become what I call facilitators are in a much better position since they already conform to the strict conflict of interest provisions. In any case, they most often only advise and arrange, thereby letting clients themselves make direct contact with politicians and serving officials.

En guise d'exemple, je vous décrirai brièvement ma propre situation. Je suis un officier militaire à la retraite; je suis devenu expert-conseil et analyste de stratégies et de planification vers la fin de 1991. Par la suite, je me suis enregistré comme lobbyiste en raison de la nature d'une partie de mon travail. En général, je travaille seul.

Au cours des trois dernières années, j'ai participé à plusieurs projets dont seulement deux avaient une dimension de lobbying et dont un seul prévoyait une rémunération. Il s'agit en l'occurrence d'un examen des politiques étrangères et de défense et c'est pourquoi je me considère comme un défenseur des politiques.

Je fais la promotion des arguments pro-défense à différentes tribunes, les médias, Internet, les universités, les comités parlementaires, etc., et, ce faisant, je communique des informations aux fonctionnaires et politiques. Au cours des trois dernières années, toutefois, j'ai aussi organisé des colloques auxquels j'ai participé, rédigé des mémoires pour des groupes d'analystes, planifié et dirigé des réunions pour divers ministères et collaboré avec des organismes à des études stratégiques.

Vous comprenez maintenant pourquoi j'ai des réserves au sujet du projet de loi C-43 et de la façon dont il traitera tous les lobbyistes, ainsi qu'au sujet de la proposition visant à imposer à tous les mêmes règles. Je terminerai mes remarques en répondant aux questions que vous avez soulevées dans votre lettre d'invitation à la lumière de ce que je viens de dire.

Les anciens politiques et les hauts fonctionnaires sont certainement dans une position délicate, en dépit de toute l'honnêteté et de toute la droiture dont ils font preuve après avoir quitté leur poste. Je tiens à souligner que je suis convaincu que la plupart d'entre eux sont honnêtes et droits. À mon avis, les politiques et hauts fonctionnaires sont tout aussi responsables de la probité et de la rectitude des relations qu'ils ont avec les lobbyistes. Le commissaire à l'éthique devrait être vigilant et constamment sur ses gardes.

Les anciens fonctionnaires qui deviennent ce que j'appelle des facilitateurs sont dans une position moins délicate puisqu'ils doivent déjà respecter des dispositions très strictes sur les conflits d'intérêts. Quoiqu'il en soit, en général, ils se contentent de donner des conseils et laissent aux clients le soin de communiquer directement avec les politiques et les fonctionnaires.

[Text]

Overall I think existing legislation would suffice as a basic regulatory regime. We policy wallahs and the association representatives have the most to lose through the new regulations, and it is questionable whether the latter would provide any measurable result. In this respect there is some similarity to the proposals for gun control; that is, the application of regulations for the sake of optics, whereas the desired effects will be few indeed.

What worries me in particular is the disclosure of proprietary information and the creation of another bureaucracy to administer the regulations.

Regarding money, I believe this is a democratic country under a capitalist system, and as long as bribery, corruption, and malfeasance are not involved, lobby fees should be based on whatever the traffic will bear. However, this is obviously a place where the ethics commissioner could exercise a monitoring function. In my case, I can tell you I am far from overpaid for my efforts.

In summary, what I have said is that existing regulations provide enough transparency in the first instance. If the ethics commissioner observes what he thinks is a particular case that needs more exploration, he should do so.

I also think parliamentary committees should expand their activities across the whole spectrum of legislative topics and introduce parliamentary procedures so that committee reports become more authoritative. In other words, it would place more lobbying out in the open and lobbyists would know their efforts would produce more definitive results than is now the case in committee procedures.

Finally, it would increase the participation and authority of parliamentarians in the legislative process. This is the right path to follow rather than bringing in more regulations. It is indeed a two-way street, with politicians and officials on the one hand policing themselves and a minimum number of effective regulations applied to the lobbyists.

Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Henry.

Now I would invite our colleagues to begin some questioning with Madame Dalphond-Guiral.

Madam, you are the first questioner.

Mme Dalphond-Guiral (Laval-Centre): Je suis tout à fait privilégiée.

Madame, monsieur, je vous remercie d'être là ce matin. Comme c'est la première fois que j'assiste à ce Comité-ci, je vais certainement poser des questions qui vont vous paraître un peu naïves, mais on sait très bien que quelquefois les questions innocemment posées peuvent apporter des éclaircissements à une foule de gens. Ce peut être le cas pour ceux qui sont très intéressés par le projet de loi actuel lequel, bien sûr, reconnaît qu'il y a eu certainement un peu de laisser-aller dans le domaine qui nous intéresse. Ce qui devient inquiétant quand on parle de transparence et d'intérêt public.

[Translation]

Dans l'ensemble, j'estime que la loi actuelle constitue un cadre réglementaire suffisant. Ce sont nous—ceux qui s'occupent de politiques et les représentants des associations—qui ont le plus à perdre de l'adoption de nouveaux règlements et, dans le cas des représentants d'associations, je doute que ces nouveaux règlements ne donnent de résultats mesurables. En ce sens, ce projet de loi s'apparente à la proposition en matière de contrôle des armes à feu; on impose des règlements qui font bonne impression mais qui ne donneront pas les résultats escomptés.

Je m'inquiète particulièrement de la déclaration de renseignements exclusifs et de la création d'une nouvelle bureaucratie pour administrer la nouvelle réglementation.

Pour ce qui est de la rémunération, nous vivons dans un pays démocratique et capitaliste et, tant qu'il n'y a ni pot-de-vin, ni corruption, ni méfait, les honoraires de lobbying devraient être fixés en fonction du marché. Toutefois, le conseiller en éthique pourrait jouer un rôle de surveillance à ce chapitre. En ce qui me concerne, je peux vous assurer que je ne suis pas surpayé.

En résumé, j'estime que le règlement actuel assure suffisamment de transparence. Si le commissaire à l'éthique estime que certains cas méritent une attention particulière, il devrait pouvoir mener une enquête.

Je suis aussi d'avis que les comités parlementaires devraient étendre leurs activités à toute la gamme des sujets législatifs et adopter des procédures parlementaires qui font en sorte que les rapports des comités aient davantage de poids. Autrement dit, le lobbying se ferait ouvertement et les lobbyistes sauraient que leurs efforts auraient de meilleurs résultats qu'à l'heure actuelle.

Enfin, on accroîtrait la participation des parlementaires au processus législatif et leur pouvoir en la matière. C'est cette solution qu'il faudrait adopter plutôt que d'autres règlements. Les politiques et les fonctionnaires devraient contrôler eux-mêmes leurs activités et, ainsi, on aurait qu'à imposer aux lobbyistes un nombre minimal de règles efficaces.

Merci.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Henry.

J'invite maintenant mes collègues à poser des questions. Nous commençons avec Mme Dalphond-Guiral.

Madame, vous avez la parole.

Ms Dalphond-Guiral (Laval Centre): I feel privileged to be the first one to ask questions.

Madam, sir, I thank you for being here this morning. This is the first time I come to a meeting of this committee, and I will certainly be asking questions that will seem naïve to you, but we all know that the most innocent questions can bring answers that are useful to many people. This may well be the case for those interested by this bill which comes after it was recognized that there was a certain carelessness in the field of lobbying. Which can be disturbing if we talk of transparency and public interest.

[Texte]

[Traduction]

• 0930

Je vais adresser ma première question à madame. Vous avez mentionné le fait que votre association rendait d'énormes services au gouvernement, notamment en ce qui a trait à la recherche sur les médicaments. On sait que c'est le gouvernement qui est chargé d'homologuer les médicaments; il est tout à fait normal qu'il ait recours aux services des experts que sont les pharmaciens.

Vous avez dit, si j'ai bien compris, que ces coûts n'étaient pas assumés par le gouvernement. J'aurais envie de vous demander: ces coûts sont-ils déductibles sur le plan fiscal?

Mme Willems: Merci pour votre question madame. Non, ils ne sont pas déductibles sur le plan fiscal. Non seulement ça, mais il y a pour le moment énormément de médicaments qui constituent un fonds dont l'étude est en retard. Il y en a 244 qui attendent qu'on y regarde de plus près. Le gouvernement a décidé que dans l'année qui vient, ils allaient rattraper et nettoyer ce fonds de 244 médicaments. Ça vous donne une idée du nombre et de l'ampleur des commentaires sur lesquels nous sommes amenés à passer beaucoup de temps et que nous devons donner gratuitement au gouvernement.

Si en plus, on doit fournir un rapport là-dessus, je pense, moi qui ai à coordonner tout cela de l'intérieur avec l'aide de tous mes pharmaciens, que nous allons devoir dire non au gouvernement qui devra, à ce moment-là, payer pour ces services.

Mme Dalphond-Guiral: Actuellement, il est prévu que les coûts imputables aux honoraires de lobbyistes peuvent être déduits des rapports d'impôt. Est-ce que ce serait pensable que ces coûts-là soient éliminés des rapports d'impôts? Car, il est clair que plus on a d'argent, plus on peut se payer les meilleurs lobbyistes. C'est certain que, l'Homme étant l'Homme, et la nature étant la nature, plus on investit d'efforts, plus on peut avoir des résultats. C'est vrai dans le sport, et c'est vrai dans n'importe quoi.

Mme Willems: Je puis me permettre de vous répondre que c'est un métier comme un autre et que si on veut enlever cette possibilité pour les lobbyistes—et nous n'en avons pas, nous ne sommes pas lobbyistes comme tels—, je pense qu'il va falloir le faire pour tous les hommes d'affaires et toutes les femmes d'affaires. C'est-à-dire qu'on ne peut pas appliquer cette mesure unilatéralement à un endroit où le travail s'effectue. Si on veut éliminer ce privilège, il va falloir le faire partout.

Mme Dalphond-Guiral: J'aimerais avoir votre avis à tous.

Mr. Henry: I would like to clarify a question, if I might, madam. Did you say deduct the fees or the expenses or both?

Mme Dalphond-Guiral: Est-ce qu'il est pensable d'éliminer des rapports des entreprises les coûts affectés aux honoraires des lobbyistes? Est-ce pensable, quand, par exemple, on embauche une compagnie de lobby?

Mr. Henry: I can certainly say that in my case I am a lobbyist and I charge fees. Depending on whether or not the client provides me with certain services—mainly administrative services—I either charge a low fee or a high fee. If he does not

My first question will be to Ms Willems. You mention that your association provided many services to the government, in doing among other things research on drugs. It is well-known that it is the government's responsibility to qualify all drugs; therefore, it is quite reasonable that the government should use the services of expert such as pharmacists.

If I understood you correctly, you said that these costs are not born by the government. I would like to ask if those costs are tax deductible?

Ms Willems: Thank you for your question. No, these costs are not tax deductible. Not only that, but there are currently many drugs that make up a backlog and that have not yet been studied. There are 244 of those drugs that have to be examined. The government has decided that during the next year, they would make up for the backlog and clean it all up. That gives you an idea of the range and quantity of the advice we provide and on which we spend a lot of time and that we have to give free of charge to government.

If, on top of that, we have to report that, as the one who has to coordinate all of this from inside with the help of all my pharmacists, I think we are going to have to say no to government and that government will have therefore to pay for these services.

Ms Dalphond-Guiral: Currently, the costs attributable to lobbyists fees can be tax deductible. Could it be conceivable that these costs be eliminated from the tax returns? It is obvious that the more money you have, the better the lobbyists that you can afford. It is true that mankind and human nature being what they are, the more efforts you put into something, the more results you want to have. This is true in the world of sports as anywhere else.

Ms Willems: May I be allowed to answer that this is a trade like any other trade and that if you propose to take away that deduction for lobbyists—and we do not employ lobbyists and are not lobbyists ourselves as such—I think that you will have to do it for all business persons. In other words, you cannot apply this measure unilaterally in a field where there is some lobbying done. If you want to get rid of this privilege, you will have to get rid of it everywhere.

Ms Dalphond-Guiral: I would like to know what the others think.

M. Henry: J'aimerais avoir une précision, si vous permettez, madame. Avez-vous parlé de déduire les honoraires, ou les dépenses, ou les deux?

Ms Dalphond-Guiral: Is it conceivable that you could eliminate from your business' tax return all costs associated with lobbyists' fees? Is it conceivable when you hire a lobbying firm, for instance?

M. Henry: Personnellement, je suis lobbyiste et je fixe des honoraires plus ou moins élevés selon que mes clients me fournissent ou non certains services, surtout administratifs. Si mon client ne me fournit aucun service administratif ou ne me

[Text]

provide me or allow me to use some of his administrative services, then I count that as an extra expense and I submit that as a business expense on my income tax along with a lot of other business expenses that have nothing to do with lobbying.

There is absolutely no way I submit my basic fee as a business expense or a deduction. I pay taxes on that. In fact, I charge GST for it and send in the GST. When I put in my income tax return, that fee is part of my income, and believe me, I know that very well. So if you're telling me I can make that a deduction as well, I'm very interested.

● 0935

The Chairman: I'm going to jump in here. I think Madam Dalphond-Guiral wants your reaction to the idea of whether or not the fee you are charging your client should be eligible for deduction by that client.

Mr. Henry: That, of course, is a very good question. I don't know.

The Chairman: In other words, by virtue of the fact that you are lobbying the government on behalf of your client, for example, should he be entitled to deduct the fee to lobby the government, for doing business with the government? That's the question as I understand it.

Mr. Henry: I don't know if that is the case now.

The Chairman: I'm sorry to jump in again, but in the United States the lobby fee is not deductible—

Mr. Henry: That's right.

The Chairman: —whereas in Canada it is deductible. It's considered a legitimate business expense by your client. This has come up several times throughout the hearings.

So you don't have a comment? You don't wish to say you think it should be deductible.

Mr. Henry: This is obviously a very sensitive point. I can understand, on the one hand, why a client would want to do this, because he's probably looking at it in the same context as advertising, for instance. But it certainly in some respects is not advertising. I would want to look at it very closely before I gave you an answer on it.

Mme Dalphond-Guiral: C'est donc une question d'un million de dollars.

The Chairman: Madam Willems, do you want to also comment on her question?

Mme Willems: Non.

The Chairman: You are not going to touch it?

Mme Willems: Non, j'en suis certaine.

The Chairman: Okay. Please proceed.

Mme Dalphond-Guiral: Ma question suivante s'adresse également à nos deux témoins. Il y a dans le projet de loi C-43 la proposition d'un conseiller à l'éthique à choisir. Qui, d'après vous, devrait nommer ce conseiller à l'éthique? Est-ce que c'est le Parlement ou est-ce que c'est le gouvernement?

[Translation]

permet pas d'avoir recours aux seins, je considère cela comme des dépenses supplémentaires que j'inscris comme dépenses d'affaires dans ma déclaration d'impôt en même temps que toutes sortes d'autres dépenses d'affaires qui n'ont rien à voir avec le lobbying.

Je n'inscris jamais à titre de dépenses d'entreprise ou en vue d'une déduction mes honoraires de base. Je paye l'impôt sur les honoraires. En fait, je facture même la TPS à mes clients et l'envoie au gouvernement. Lorsque j'envoie ma déclaration d'impôt, cela fait partie de mon revenu, et je n'ai pas le loisir de l'oublier. Mais si vous me dites que je peux également inscrire ces honoraires comme déduction, cela m'intéresse beaucoup.

Le président: Puis-je intervenir? Je crois que M^{me} Dalphond-Guiral voudrait savoir ce que vous pensez de l'idée que vos honoraires puissent être considérés comme déductibles d'impôt pour vos clients.

M. Henry: Très bonne question, mais je n'en sais rien.

Le président: Autrement dit, si vous intervenez auprès du gouvernement au nom de votre client, devrait-il avoir le droit, par exemple, de déduire vos honoraires de démarchage, sous prétexte qu'il fait affaire avec le gouvernement? Voilà la question, si j'ai bien compris.

M. Henry: Je ne sais pas si c'est possible en ce moment.

Le président: Pardonnez-moi d'intervenir encore, mais les frais de lobbying ne sont pas déductibles aux États-Unis. . .

M. Henry: C'est exact.

Le président: . . . alors qu'ils le sont au Canada, car ils sont considérés par votre client comme étant des dépenses d'affaires légitimes. On a soulevé la question plusieurs fois au cours de nos audiences.

Vous n'avez rien à dire là-dessus? Vous ne voulez même pas dire qu'ils devraient être déductibles, d'après vous?

M. Henry: C'est une question très délicate. Je comprends toutefois qu'un client veuille le faire, car il considère sans doute cette dépense comme étant comparable à ses dépenses de publicité, par exemple. Mais à certains égards, cela ne se compare absolument pas avec la publicité. Mais avant de vous répondre, je préférerais examiner la question de plus près.

Ms Dalphond-Guiral: So this is the million dollar question.

Le président: Madame Willems, voulez-vous vous aussi répondre à la question?

Ms Willems: No.

Le président: Vous n'allez pas l'aborder?

Ms Willems: No, certainly not.

Le président: Bien. Allez-y.

Ms Dalphond-Guiral: My next question is also for our two witnesses. Bill C-43 has a proposal to appoint an ethics counsellor. Who do you think should name this ethics counsellor? Should it be Parliament or government?

[Texte]

Mme Willems: C'est encore une bonne question, madame Dalphond-Guiral. Je pense qu'effectivement, si on veut être cohérent quant à la transparence et à l'impartialité que doit avoir la personne, probablement devrait-elle être nommée par le gouvernement, mais accréditée par le Parlement et devoir s'y rapporter.

Mr. Henry: I support that position. I'm not sure I follow the niceties of it, but in the end this needs to be a position that reports to Parliament. Certainly—if we do move in the direction of the United States—it probably could be somebody who is questioned by Parliament before his appointment is made. But he or she should certainly report to Parliament.

The Chairman: I'd like to ask a clarifying question.

There are two real functions of the ethics counsellor. The one function presently in the bill is the function of monitoring the lobbyists.

The other function is to provide ethics advice to the Prime Minister. I want to make sure there is no confusion about that. The ethics counsellor's reports are made to Parliament, but the nuance that has become the subject of some discussion relates to the other function of the ethics counsellor on issues that are relating to the conflict of interest rules or to monitor the issues that are relating to the Prime Minister and his cabinet, for example. Those are the functions currently designated as reporting to the Prime Minister and then through to Parliament. That's the nuance.

• 0940

Mr. Henry: I had some questions in my own mind. As you recall, that's a point I raised.

I think the ethics counsellor has to look both ways. He cannot simply be out there searching among the lobbyists when we know that 50% of what is being done is among parliamentarians and officials. To be effective, he does have to look both ways.

To be effective and fair, I think it has to be a selective process. In other words, you now have registration of lobbyists and who their clients are. If the ethics counsellor, knowing the situation in government at a given time, goes down the list and says, Henry's out there again in the defence community. I think maybe I should look at that a little more closely. So he calls Henry in and in privacy asks me some questions. I could probably live with that.

What I do not want to live with is having to disclose under the Lobbyists Registration Act every little tidbit of how I do business. I think that's proprietary information and that I shouldn't have to give that up unless there's a good reason for it. I have no objection to registering my clients. Then the ball falls to the ethics counsellor to decide whether he wants to take it a step further.

The Chairman: Do you have any objection to disclosing the basic information that's being suggested in this bill?

Mr. Henry: Perhaps I would want to know a little more about how far it goes. As I say, my understanding from reading the bill is that it's pretty detailed information. Some of the ways I do business, I think, are rather useful to other people who

[Traduction]

Ms Willems: That is another good question, Ms Dalphond-Guiral. Indeed, if one wants to be consistent as far as transparency and the impartial nature of the work is concerned, that person should probably be appointed by the government but should also be confirmed by Parliament and responsible to it.

M. Henry: Je suis d'accord. Je ne suis pas sûr d'avoir compris toutes les subtilités du poste, mais je crois qu'en bout de ligne, il devrait s'agir d'un poste dont le titulaire doit rendre compte au Parlement. Si nous emboîtons le pas aux États-Unis, il pourrait s'agir d'un poste dont le candidat pourrait être interrogé par le Parlement avant sa nomination. Mais il me semble évident que le titulaire devrait rendre des comptes au Parlement.

Le président: J'aimerais avoir une précision.

Il y a deux grandes fonctions au poste de conseiller en éthique. La fonction que présente le projet de loi, c'est celle de surveillance des lobbyistes.

Quant à l'autre fonction, c'est celle de conseiller le premier ministre en matière de déontologie. Je veux m'assurer que vous compreniez bien la distinction. Le conseiller en éthique dépose son rapport auprès du Parlement, mais c'est l'autre facette de ses fonctions qui a fait l'objet de discussions ici même. Pour ce deuxième cas, le conseiller doit appliquer les règles en matière de conflits d'intérêts ou suivre de près des questions qui touchent le premier ministre et son conseil des ministres, par exemple. Or, c'est dans le cadre de ces fonctions—là qu'il lui faudrait rendre des comptes au premier ministre, puis au Parlement. Voilà la nuance.

M. Henry: Je me posais quelques questions. Vous vous souviendrez que c'est un point que j'ai soulevé.

Je pense que le conseiller en éthique doit examiner la question sous les deux angles. Il ne peut pas se contenter de faire enquête auprès des lobbyistes alors qu'il sait que la moitié du travail se fait auprès des parlementaires et des fonctionnaires. S'il veut être efficace, il faudra qu'il examine les deux cas.

Pour être efficace et pour être juste, il faut que le processus soit sélectif. Autrement dit, on enregistre maintenant les lobbyistes et on sait qui sont leurs clients. Si le conseiller en éthique, au fait de la situation au gouvernement, passe la liste en revue, il s'aperçoit que Henry, par exemple, travaille encore dans le secteur de la défense. Il se dit qu'il devrait peut-être examiner cela d'un peu plus près. Il décide alors de convoquer Henry et, en privé, lui pose quelques questions. Je pourrais sans doute m'accommoder de cela.

Ce que je ne veux pas, c'est d'avoir à révéler en application de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes tous les petits secrets du métier. Pour moi, c'est de l'information confidentielle que je ne devrais pas avoir à révéler à moins que ce ne soit justifié. Je n'ai rien contre l'idée d'enregistrer mes clients. Il reviendra alors au conseiller en éthique de décider s'il veut aller plus loin.

Le président: Avez-vous des objections à ce que l'on révèle les renseignements de base dont parle le projet de loi?

M. Henry: J'aimerais peut-être savoir un peu mieux jusqu'où cela ira. D'après ce que j'ai lu dans le projet de loi, il s'agit de renseignements assez détaillés. La façon dont je mène mes affaires, je crois, pourrait être assez utile à ceux qui veulent

[Text]

want to get into the same business. I'm not sure I want to put it on an electronic file somewhere where, either through hacking it or through the Access to Information Act, somebody is getting all my corporate secrets.

Again, I'm a small fish. I'm sure lobbyists who are much larger than I am would feel much more strongly than I do.

The Chairman: I hear your concern. That's not the intention of the bill. However, it's a valid point that we're going to have a look at. I'm glad you raised it.

Mr. Epp, you're next on the list for questions.

Mr. Epp (Elk Island): I'd like to speak with Ms Willems first. There is the Canadian Pharmaceutical Association and the Canadian Association of Pharmacists. Are these two different organizations?

Ms Willems: No, there is no Canadian Association of Pharmacists. We're the Canadian Pharmaceutical Association. We represent pharmacists.

Mr. Epp: So you don't represent the pharmaceutical manufacturers.

Ms Willems: No. That's PMAC, the Pharmaceutical Manufacturers Association of Canada.

Mr. Epp: Now, I was interested in your statement that you are mostly responding to questions from government. You're providing a service. Do they pay you?

Ms Willems: No, they don't.

Mr. Epp: Do you receive no government funding at all?

Ms Willems: No, except when we do specific research. Then we put some of our money in and they put some in.

Mr. Epp: Do you think you should be paid by them?

Ms Willems: If there is a major load increase in what they expect from us, yes.

Mr. Epp: In other words, if they asked you to do a whole bunch of filing, then maybe there should be a fee associated with that filing.

Ms Willems: That's the way they're going. I think it might be the way we'll have to go, too.

Mr. Epp: You indicated that filing process would take a lot of your time and effort. Do you do that now? How different do you think it'll be under Bill C-43?

Ms Willems: I think that for each one it will take at least 15 minutes. If you multiply that by 244 instances, that's quite a lot of time. If you add other dealings we have with government on other issues—and the health forum is a good one—then I think you're multiplying it to the extent that we will need other staff.

[Translation]

faire ce métier. Je ne suis pas certain que je voudrais que cette information figure dans un fichier électronique quelque part, ce qui permettrait à un pirate ou à quelqu'un qui invoque la Loi sur l'accès à l'information d'obtenir tous les secrets de mon entreprise.

Encore une fois, moi, je suis du petit fretin. Je suis certain que des lobbyistes beaucoup plus importants que moi ont des idées bien plus arrêtées que les miennes.

Le président: Je comprends vos réserves. Là n'est pas le but du projet de loi. Il reste que c'est un argument valable dont il faudra tenir compte. Je suis heureux que vous l'ayez soulevé.

Monsieur Epp, vous êtes le prochain sur ma liste.

M. Epp (Elk Island): J'aimerais d'abord m'adresser à Mme Willems. Il y a l'Association pharmaceutique canadienne et l'Association canadienne des pharmaciens. S'agit-il de deux associations différentes?

Mme Willems: Non, il n'y a pas d'Association canadienne des pharmaciens. Nous sommes l'Association pharmaceutique canadienne. C'est nous qui représentons les pharmaciens.

M. Epp: Vous ne représentez donc pas les fabricants de produits pharmaceutiques.

Mme Willems: Non. C'est l'Association canadienne de l'industrie du médicament qui s'en charge.

M. Epp: Ma curiosité a été piquée quand vous avez dit que votre principale activité était de répondre à des questions posées par le gouvernement. Vous offrez donc un service. Ce service est-il rémunéré?

Mme Willems: Non.

M. Epp: Ne recevez-vous aucun argent du gouvernement?

Mme Willems: Non, sauf lorsque nous réalisons des travaux de recherche précis. Dans ce cas, nous en contribuons une partie et le gouvernement une autre partie.

M. Epp: Pensez-vous que le gouvernement devrait vous rémunérer?

Mme Willems: Si ce qu'il attend de nous représente une augmentation considérable de la charge de travail, oui.

M. Epp: Autrement dit, si le gouvernement vous demandait de préparer un grand nombre de déclarations, peut-être devrait-il en acquitter les frais.

Mme Willems: C'est ce que le gouvernement fait. Peut-être devrions-nous en faire autant.

M. Epp: Vous avez dit que la préparation de ces déclarations allaient vous demander beaucoup de temps et d'efforts. Est-ce quelque chose que vous faites maintenant? En quoi cela serait-il différent en vertu du projet de loi C-43?

Mme Willems: Je pense que chaque déclaration demandera au moins 15 minutes. Si on multiplie ce chiffre par 244, cela fait beaucoup de temps. Si vous ajoutez à cela le temps que nous consacrons au gouvernement pour d'autres questions—le forum sur la santé en est un bon exemple—cela signifie qu'il nous faudra du personnel supplémentaire.

[Texte]

[Traduction]

Mr. Epp: How many staff do you have now?

Ms Willems: We have 60 staff. Most of them are involved in producing the CPS, which is the compendium of drugs.

Mr. Epp: Are these staff paid by your members?

Ms Willems: Yes.

Mr. Epp: So your source of revenue is primarily the fees your members pay.

Ms Willems: It's fees and the sale of our book.

Mr. Epp: I'd like to also ask you, before I go to Mr. Henry, whether you think there's a real problem. Bill C-43 is supposed to be designed to provide openness, honesty, and accountability in government and to try to allay the fears of Canadian citizens that government decisions are being made in back rooms.

• 0945

From your point of view, is there a problem, or do you think this is just a perception problem? Maybe what we need to do is hire a public relations expert to educate Canadians.

Ms Willems: As I said in my presentation, a lot of what the perceptions are in the public can be alleviated by more information being put on the electronic highway. You have to realize 45% of the people in Canada don't know what lobbyists do and don't care. That's a pretty strange indication. You also have to know the registry has been used mostly by members of Parliament, to the tune of 60% of requests.

So why are we trying to set up such a huge administration here? What is the real purpose? Are we really catching the fish we want to catch?

In my incarnation before this one, I was involved in all the consultations of the department, before this government was in office, on reform to the legislation. The basic purpose of that reform was because some lobbyists, tier I, who were paid lobbyists, through some mechanisms had become presidents of associations that were now tier II. So they wanted to catch that fish.

It's a long process. It's a very onerous process for everybody. I'm quite sure we're not going to catch that fish even with this piece of legislation.

Mr. Epp: Okay, one last thing. Can you give me at least one example of where your lobbying the government was on behalf of your members as opposed to providing the government with information or service they wanted?

Ms Willems: For example, we have been meeting with health officials to make sure drug utilization is part of the health forum. We feel it is an important component. It's a very expensive component. It's one of the biggest budget-increase components of the health system. We feel it's important that it be part of the process up front.

M. Epp: Combien d'employés avez-vous actuellement?

Mme Willems: Soixante. La plupart d'entre eux travaillent à la préparation du Compendium des produits pharmaceutiques, le CPS.

M. Epp: Ces employés sont-ils rémunérés par vos membres?

Mme Willems: Oui.

M. Epp: Vos revenus proviennent donc surtout des droits acquittés par vos membres.

Mme Willems: Il y a les droits et le produit de la vente de notre compendium.

M. Epp: Avant de m'adresser à M. Henry, je voudrais également vous demander si vous estimez que le problème est réel. Ce projet de loi est censé garantir l'ouverture, l'honnêteté et la responsabilité au gouvernement et dissiper les inquiétudes des Canadiens qui craignent que les décisions du gouvernement ne se prennent en secret.

Selon vous, y a-t-il là un problème ou n'est-ce qu'une perception? Ce qu'il faut, c'est peut-être un relationniste qui informe le citoyen.

Mme Willems: Comme je l'ai dit dans mon exposé, beaucoup de perceptions dans la population pourraient être corrigées s'il y avait plus de renseignements sur l'autoroute de l'information. Il faut savoir que 45 p. 100 des Canadiens ignorent ce que font les lobbyistes et ne s'en soucient pas. C'est assez curieux. Il faut aussi savoir que le registre a surtout été consulté par les parlementaires: quelque 60 p. 100 des demandes.

Je pose donc la question. Pourquoi veut-on créer une machine administrative de cette envergure? À quoi cela sert-il vraiment? Attrape-t-on vraiment le gibier que l'on pourchasse?

Dans mes fonctions précédentes, j'ai participé à toutes les consultations du ministère, sous l'ancien gouvernement, concernant la réforme de la loi. Si l'on a souhaité une réforme, c'est parce que certains lobbyistes, ceux de la première catégorie, les salariés, par un moyen quelconque, étaient devenus présidents d'association et entraient dorénavant dans la deuxième catégorie. C'est le gibier que l'on voulait attraper.

C'est un long processus. C'est très laborieux pour tout le monde. Je suis certaine que nous n'allons pas attraper ce gibier même avec cette loi.

M. Epp: Entendu. Une dernière chose. Pouvez-vous me donner au moins un exemple d'activité de lobbying réalisée par vous auprès du gouvernement pour le compte de vos membres par opposition à de l'information que vous auriez donnée au gouvernement ou aux services qu'il vous avait demandé de fournir?

Mme Willems: Par exemple, nous avons rencontré les fonctionnaires du ministère de la Santé pour veiller à ce que la consommation des médicaments soit abordée dans le Forum sur la santé. Pour nous, c'est un aspect important. C'est quelque chose de très coûteux. C'est là où l'augmentation des coûts a été l'une des plus fortes dans tout le système de la santé. Nous jugeons important que la question soit abordée de plein pied.

[Text]

There hasn't been a pharmacist in the forum. We have lobbied for one. We also have lobbied to make sure that if there weren't a pharmacist, at least the issues were known to the people who were there. We are trying to meet with individual members of the forum as well.

Mr. Epp: So the purpose of your being is at least partially for the benefit of your members; in fact, mostly.

Ms Willems: Yes. That's what we normally do. We lobby on behalf of our members. We don't lobby in a self-serving way, trying to make more money.

Mr. Epp: I want to talk to Mr. Henry now. Mr. Henry, I'm curious about you. Who are your clients? Do you help sell guns to foreign countries, or what do you do?

Mr. Henry: I think you've made the classic error. I am not a representative for the arms industry. I am a representative of about 50,000 people who are quite interested in ensuring that Canada has a beneficial defence policy and effective armed forces to implement that policy.

Certainly this particular organization has been around for about 60 years. In the past it has dealt more directly with only the Department of National Defence, on a very visible and straightforward basis. Because of the modern world and the situation with this particular defence review, it was felt useful for somebody such as me to focus their efforts and perhaps make sure they were getting their message out to a broader or more diverse set of constituencies, so what I would call the pro-defence message was brought across to the Canadian public and to members of government.

Mr. Epp: Who do you represent?

Mr. Henry: The Conference of Defence Associations.

Mr. Epp: Is that an international organization?

• 0950

Mr. Henry: No, it's a Canadian organization, as I say, of 50,000 members divided into 12 subordinate organizations.

Mr. Epp: And how do you make your money?

Mr. Henry: It's a combination of some government grants but also private donations.

Mr. Epp: So you're partially funded by the government itself.

Mr. Henry: Partially, but it is on the way down.

Mr. Epp: Through the Department of Defence?

Mr. Henry: Yes.

Mr. Epp: You said here "lobbying is necessary". I wrote that down as a quote. I don't understand why. Why should we need you? I'm sorry, with all due respect, the Canadian government is here to represent Canadian people and we're supposed to have policies that are best for us as Canadians, and surely we have a mechanism through the members of Parliament and we ought to be able to represent the views of Canadians in a very broad spectrum, including people who are

[Translation]

Il n'y a pas eu de pharmacien du forum. Nous en avons réclamé un. Nous avons aussi exercé des pressions pour que, faute d'avoir un pharmacien au forum, les gens qui y étaient soient au courant du dossier. Nous avons essayé également de rencontrer certains membres du forum.

M. Epp: Votre raison d'être est donc en partie de protéger les intérêts de vos membres. En fait, c'est l'essentiel.

Mme Willems: Oui. C'est ce que nous faisons normalement. Nous exerçons des pressions au nom de nos membres. Nous ne le faisons pas dans un but intéressé, pour essayer de gagner plus d'argent.

M. Epp: J'aimerais maintenant m'adresser à M. Henry. Monsieur Henry, vous piquez ma curiosité. Qui sont vos clients? Facilitez-vous la vente d'armes à des pays étrangers? Que faites-vous?

M. Henry: Vous venez de faire une erreur courante. Je ne représente pas le secteur des armements. Je représente environ 50 000 personnes désireuses à ce que le Canada ait une bonne politique de défense et des forces armées efficaces pour appliquer cette politique.

Cette organisation existe depuis une soixantaine d'années. Par le passé, elle ne traitait directement qu'avec le ministère de la Défense nationale, de façon très directe et au grand jour. Vu la situation du monde moderne et notamment la tenue de l'examen de la politique de défense, on a jugé bon que quelqu'un comme moi fasse converger ces efforts et tâche de communiquer son message à un public plus vaste ou plus diversifié pour que ce que j'appelle le message pro-défense soit communiqué à la population canadienne et aux élus.

M. Epp: Qui représentez-vous?

M. Henry: Le Congrès des associations de la défense.

M. Epp: S'agit-il d'une organisation internationale?

M. Henry: Non. Il s'agit d'une organisation canadienne, comme je l'ai dit, qui compte 50 000 membres répartis en 12 organisations affiliées.

M. Epp: D'où viennent vos fonds?

M. Henry: De subventions du gouvernement et de dons privés.

M. Epp: Vous êtes donc en partie financés par le gouvernement.

M. Henry: En partie, mais c'est en train de baisser.

M. Epp: Par l'intermédiaire du ministère de la Défense?

M. Henry: Oui.

M. Epp: Vous avez dit ici que le lobbying est nécessaire. C'est une citation que j'ai notée. Je ne comprends pas pourquoi. Pourquoi avons-nous besoin de vous? Sauf votre respect, le gouvernement du Canada existe pour représenter la population canadienne et adopter des politiques qui servent les intérêts des Canadiens. Il existe un mécanisme, le Parlement, composé de députés qui doivent bien être capables de faire valoir tout l'éventail des vues des Canadiens, y compris ceux qui

[Texte]

very interested in defence. They also can make representations to members of Parliament. Why do we need you?

Mr. Henry: I think that in the case of defence and foreign policy these are areas in which the average Canadian is not well versed, and neither is the average Englishman or American or whatever. It's a very important area but one that, unless there is an enemy at the gates, the average citizen does not really think about, and in this day and age there are implications, indirect implications, that are extremely important.

I agree with you entirely that the members of Parliament and senators ought to be in the driver's seat on all these issues. Don't get me wrong. Anything that can strengthen the hand of the member of Parliament in relation to representing his constituents' concerns and satisfying those concerns is number one on my agenda, but for something like foreign and defence policy, if I may say so, you need help.

Either you're going to hire researchers—and as I say, there are a number of researchers here, but there's probably not enough of them and perhaps they do not go into this particular policy area as deeply as you would like. On the other hand—and this is a point I did not bring out in my presentation, because it's quite large in its own right and I wasn't certain it was in the mainstream of what you're doing—I said I represent pro-defence interests. There are also anti-defence interests out there who are extremely strong, extremely well funded, have been around for a long time, who in many cases get more money from the government than my organization does, and who are in there fighting tooth and nail to put their message across. This is the first time the pro-defence forces have tried to meet them on an equal footing.

Mr. Epp: Now, we could hire you. You could maybe be a special consultant to the Minister of National Defence. How would your work be different from what it is now? What you are doing now really is you are outside of the government, part of the opposition to government, because what I think you're trying to do is change what the government has decided to do, or steer it in a different direction if it's planning something. So really you are in opposition to the government, funded by the government, and yet you say you're useful to the government.

Mr. Henry: I would take a different view. I am not in opposition to the government, and certainly I am not there to impose a view on the government beyond a certain limit. I want to be sure the government has all the facts in the case. I don't want the people who are taking a position opposite to what the organization I work for is taking. . . I want to be sure both sides are equally well represented. Then it's up to government to take the decision, and that's exactly what's happening now in the foreign and defence policy arenas.

Mr. Epp: So if you and your organization were gone, there would really be a vacuum, a gap, in the information that the Minister of Finance and his people have.

Mr. Henry: Not a specific minister. I would like to broaden that. I would say there would be a gap in the information that all parliamentarians had, because in my case the sort of work I do is not just aimed at the Minister of National Defence. In

[Traduction]

s'intéressent tout particulièrement à la défense. Les citoyens peuvent aussi faire des démarches auprès des parlementaires. Pourquoi avons-nous besoin de vous?

M. Henry: Dans le cas de la politique de défense et de la politique étrangère, il s'agit de domaines qu'un Canadien moyen connaît mal, pas plus que l'Anglais ou l'Américain moyen. C'est une question très importante mais, à moins que l'ennemi ne soit aux portes, le citoyen ordinaire n'y accorde pas beaucoup d'attention et, à notre époque, cela a des implications indirectes très importantes.

Je suis tout à fait d'accord avec vous quand vous dites que ce sont les députés et les sénateurs qui doivent avoir la haute main sur toutes ces questions. Ne vous méprenez pas. Je place au premier rang toutes les mesures susceptibles d'aider les parlementaires à faire valoir les préoccupations des électeurs et de trouver une solution, mais dans le cas de la politique étrangère et de la politique de défense, si vous me le permettez, vous avez besoin d'aide.

Ou bien vous allez retenir les services d'attachés de recherche—et, comme je l'ai dit, il y en a un certain nombre ici, mais il n'y en a sans doute pas suffisamment et peut-être n'approfondissent-ils pas autant que nous le souhaiterions cette question particulière. En revanche—et c'est un argument que je n'ai pas fait valoir dans mon exposé, parce que c'est une question déjà vaste en soi et je n'étais pas certain qu'elle cadre avec vos travaux—j'ai dit que je représente les intérêts pro-défense. Il y a aussi des intérêts anti-défense qui sont très puissants, très bien financés, qui existent depuis longtemps et qui bien souvent reçoivent plus d'argent du gouvernement que mon organisation et qui mènent un combat acharné pour faire valoir leur message. C'est la première fois que les forces pro-défense les affrontent sur un pied d'égalité.

M. Epp: Écoutez, nous pourrions retenir vos services. Peut-être pourriez-vous être un expert-conseil extraordinaire auprès du ministre de la Défense. En quoi votre travail serait-il différent de ce qu'il est aujourd'hui? Actuellement, vous êtes à l'écart du pouvoir, vous faites partie de l'opposition puisque vous essayez je crois de faire revenir le gouvernement sur sa décision ou en tous cas de le guider dans une autre direction. Vous représentez donc l'opposition financée par le gouvernement et pourtant vous dites lui être utile.

M. Henry: Je vois les choses autrement. Je ne suis pas dans l'opposition face au gouvernement et je ne suis sûrement pas ici pour imposer une vision au gouvernement, au-delà d'une certaine limite. Je veux toutefois m'assurer que le gouvernement dispose de tous les faits. Je ne veux pas que ceux qui adoptent une position contraire à celle de l'organisation pour laquelle je travaille. . . Je veux m'assurer que les deux parties sont aussi bien représentées. Il appartiendra ensuite au gouvernement de prendre la décision et c'est précisément ce qui se passe aujourd'hui dans le cas des politiques étrangère et de défense.

M. Epp: Donc, si vous et votre association disparaissiez, il y aurait un vide et des lacunes dans l'information dont disposent le ministre des Finances et ses collaborateurs.

M. Henry: Pas un ministre en particulier. J'élargirais les choses. Je dirais qu'il y aurait des lacunes dans l'information dont dispose l'ensemble des parlementaires parce que dans mon cas, le genre de travail que je fais ne s'adresse pas uniquement

[Text]

fact, I might not get after him as much as I would others, because I assume he already knows most of what I'm talking about through his own officials. I try to make a very broad approach to members of Parliament, senators, officials, not twisting arms but simply to make sure they have information that's going to assist in their review of defence and foreign policy.

Mr. Epp: Thank you. I have more, Mr. Chairman, but I think you should give the other members some chance for questions.

The Chairman: I think Ms Willems would like to comment as well.

• 0955

Ms Willems: Yes. You asked why we need you. I guess that in the same way as you are elected, we are elected by our members to represent their views, because they don't have time to read bills and to form their views on them. They ask us to do that, and they do it in a democratic way by electing an executive, a board, who see the bills we present, see what the positions are, and agree that those are the positions of the pharmacists.

Mr. Epp: It sounds like another parallel government, then.

Ms Willems: No, it's a very specific type of information that you can tap into.

Mr. Valeri (Lincoln): In the June 1993 report to the prior committee, it was stated that lobbying is a legitimate activity. The essence of the whole report is that Canadians have a right to know who is attempting to influence government on whose behalf and on what specific subject-matter—in essence, more transparency. Are you both in agreement with that?

Ms Willems: I'm in agreement with it. I'm not in agreement with the means.

Mr. Valeri: Okay, but you are in agreement that lobbying is a legitimate activity.

Ms Willems: Definitely.

Mr. Henry: Yes, I agree that it's a legitimate activity, and I agree that it's in the public interest for there to be a degree of transparency. I think the degree of transparency that exists now is sufficient and you don't need to go beyond it.

Mr. Valeri: I want to go back to an earlier question then, the \$1 million question. If you're both in agreement that lobbying is a legitimate activity, then if we were not to allow deduction of any expenses incurred, would we not be saying that the elimination of this deductibility would really require a clear assertion that lobbying activities are not a legitimate business expense? Do you follow the logic?

On one hand we're saying that it is a legitimate activity. As part of a business expense, companies pay these lobbying fees and deduct them. You sort of didn't want to answer the question earlier. I'm just wondering if you understand my logic in thinking that it's a legitimate activity, yet at the same time there has been some talk about disallowing the tax deductibility of those fees.

[Translation]

au ministre de la Défense nationale. En réalité, je ne chercherais pas à l'influencer lui autant que certains autres car je pense qu'il est déjà au courant de ce dont je parle par l'intermédiaire de ses collaborateurs. J'essaie d'élargir le champ de mes démarches pour y inclure les députés, les sénateurs, les fonctionnaires, non pas en forçant la main de quiconque mais en m'assurant qu'ils disposent de l'information qui les aidera à procéder à l'examen de la politique de défense et de la politique étrangère.

M. Epp: Merci. J'ai d'autres questions, monsieur le président, mais je pense qu'il faudrait donner à d'autres la chance de poser des questions.

Le président: Je crois que M^{me} Willems voulait aussi faire une intervention.

Mme Willems: Oui. Vous avez demandé pourquoi vous aviez besoin de nous. Tout comme vous—mêmes êtes élus, nous—mêmes nous sommes élus par nos membres pour faire valoir leurs vues parce qu'ils n'ont pas le temps de lire les projets de loi et de prendre les partis. Ils nous demandent de le faire à leur place et ils le font de façon démocratique en élisant un bureau de direction, un conseil d'administration. Ces organes prennent connaissance des projets de loi et des positions que nous leur présentons et les entérinent comme celles des pharmaciens.

M. Epp: Cela ressemble à un gouvernement parallèle.

Mme Willems: Non, c'est une source de renseignements bien précise dont vous pouvez vous prévaloir.

M. Valeri (Lincoln): Dans le rapport de juin 1993 adressé au comité précédent, il était dit que le lobbying était une activité légitime. Essentiellement, le rapport disait que les Canadiens ont le droit de savoir qui essaie d'influencer le gouvernement, au nom de qui et dans quel dossier. Essentiellement, on voulait plus de transparence. Êtes-vous d'accord là-dessus?

Mme Willems: Oui. C'est sur les moyens que je ne suis pas d'accord.

M. Valeri: Entendu, mais vous acceptez que le lobbying soit une activité légitime.

Mme Willems: Tout à fait.

M. Henry: Oui, j'accepte qu'il s'agit d'une activité légitime et j'accepte qu'un certain degré de transparence sert l'intérêt public. Le degré de transparence actuel est suffisant et il n'est pas nécessaire d'en faire davantage.

M. Valeri: Je veux revenir sur une question qui a été posée, la grande question. Si vous acceptez tous les deux que le lobbying est une activité légitime, dans ce cas, si nous n'acceptons aucune déduction pour les dépenses qui sont engagées, est-ce que cela ne reviendrait pas à dire que les activités de lobbying ne constituent pas une dépense d'entreprise légitime? Suivez-vous mon raisonnement?

D'une part, nous disons qu'il s'agit d'une activité légitime. Dans le cadre de leurs dépenses d'entreprise, les sociétés acquittent les honoraires des lobbyistes et réclament les déductions. Vous n'avez pas vraiment répondu à ma question tout à l'heure. Je me demande si vous suivez mon raisonnement: on dit qu'il s'agit d'une activité légitime, mais on envisage d'éliminer la déduction d'impôt pour ces honoraires.

[Texte]

Ms Willems: It could go either way. It really depends on whether this exercise is a tax grab or not.

Mr. Valeri: Which exercise?

Ms Willems: This exercise.

Mr. Valeri: This exercise is to improve the transparency of the bill.

Ms Willems: If you want to recommend that these activities should no longer be deductible, then the companies will have to treat them as they do contracting out on other issues. So, one way or another, there are things that they do not deduct as legitimate business expenses. It depends on which way you want to go. If you're looking for a cost recovery measure coming out of this exercise, then that's one way to go; but I put to you that it's a recommendation that should be made to the committee on finance.

Mr. Henry: I prefer to abstain, simply because that's a part of the lobbying business in the spectrum, as I pointed out, of which I'm really not a part and I wouldn't want to comment on a situation with which I myself am not familiar. As a citizen I might, but I'm not here as a citizen this morning.

Mr. Valeri: Ms Willems, you talked about the electronic filing of information, and we certainly are committed to that. But I have a question. A number of in-house lobbyists who have come before the committee have stated that the 30-day provision for reporting any changes to their annual returns is very onerous, and they recommended that semi-annual updates or annual review might be more appropriate.

Can you comment on that? If you report semi-annually or annually, then how can we ensure that we have the information that's required in the registry?

Ms Willems: I think that a priori information will never be totally satisfactory and will never cover everything. You asked for part of that in what is being requested now.

• 1000

I don't think people are as up on things as you may think, and you want to require a 30-day reporting mechanism. I think once or twice a year is about as onerous as it gets. To me, that's the only way to go. You can't ask people to report on a monthly basis. It's very onerous. If you're a tier I lobbyist and that's all you do, it's extremely onerous.

Mr. Valeri: Have you calculated any costs you would incur in trying to meet that reporting requirement?

Ms Willems: As I said, if we continue the same rhythm we have now, it would require us to hire somebody at least part-time, if not full-time.

Mr. Henry: Again, because of the scope and size of my operation, the basic reporting—and I gather that's what you're talking about—is not onerous. For example, I have one client that I have reported. I'm working for another client but right

[Traduction]

Mme Willems: On pourrait décider dans un sens ou dans l'autre. Cela dépend si cette opération n'est rien d'autre qu'une ponction fiscale.

M. Valeri: Quelle opération?

Mme Willems: Toute cette opération.

M. Valeri: Cette opération a pour but d'améliorer la transparence du projet de loi.

Mme Willems: Si vous voulez recommander que cette activité n'ouvre plus droit à une déduction, alors les entreprises devront la traiter comme elles le font lorsqu'elles font de la sous-traitance pour d'autres activités. D'une manière ou d'une autre, il y a des dépenses d'entreprise qui ne sont pas déductibles. Cela dépend de ce que vous voulez faire. Si à la suite de cette opération vous cherchez un moyen de recouvrer des coûts, c'est une possibilité, mais si c'est le cas, j'estime qu'il s'agit d'une recommandation qui devrait être faite au Comité des finances.

M. Henry: Je préfère m'abstenir, parce que dans l'éventail des activités de lobbying, ce n'est pas un secteur où je suis actif et je ne voudrais pas me prononcer sur quelque chose que je connais mal. Comme citoyen, je pourrais le faire, mais ce matin, je ne suis pas ici comme simple citoyen.

M. Valeri: Madame Willems, vous avez parlé de la transmission des déclarations sous forme électronique et nous sommes en faveur de cette idée, mais j'ai quand même une question à vous poser. Un certain nombre de lobbyists salariés qui ont comparu devant le comité ont déclaré que le délai de 30 jours prévu pour signaler tout changement à la déclaration annuelle est trop court. Ils ont recommandé une mise à jour annuelle ou semestrielle.

Qu'en pensez-vous? Si la mise à jour ne se fait qu'à tous les six mois ou à tous les ans, comment peut-on s'assurer que l'information nécessaire figure dans le registre?

Mme Willems: Je pense que l'information a priori ne sera jamais tout à fait satisfaisante et ne couvrira jamais tout. Actuellement, vous demandez déjà une partie de cette information.

Je ne pense pas que les gens soient aussi bien organisés que vous le pensez, et voilà que vous voulez imposer un mécanisme de déclaration mensuelle. J'estime qu'une ou deux fois par an c'est déjà très cher. Quant à moi, c'est la seule façon de procéder. Vous ne pouvez demander aux gens de déposer des déclarations mensuelles. Ce serait très cher. Pour un lobbyiste de première catégorie, qui ne fait que ça, cette exigence peut s'avérer très onéreuse.

M. Valeri: Avez-vous calculé ce qu'il vous en coûterait pour vous conformer à une telle exigence?

Mme Willems: Comme je le disais, si nous poursuivons au même rythme qu'à l'heure actuelle, il nous faudrait engager au moins une personne au moins à temps partiel, si ce n'est à temps plein.

M. Henry: Vu la taille de mon entreprise, la déclaration de base—parce que je suppose que c'est ce dont vous parlez—ne revient pas cher. Par exemple, supposons que je vienne de déclarer un client pour qui je travaille. J'en représente un autre,

[Text]

now I'm not being paid for it and it's a very small amount of work. If the work goes up and mainly if he starts paying me, then I will register it. There's just a one-page form. So for me it's not onerous. However, for a larger organization, I can see that maybe it would be.

Mr. Valeri: I just have one more question. Ms Willems, you mentioned there were situations where tier I paid lobbyists were becoming presidents of associations and that the intent was to catch this fish. If this bill is not going to do it, how do you suggest we catch that fish?

Ms Willems: By putting the onus of reporting on the elected officials. Then, you will have to really make sure they report everything. Let's face it, what we're trying to get to here is the old boys' network. It's the lunches, the dinners, and the cocktails. Unless the onus is put on one of them and there is an accountability obligation to Parliament to do it, you're not going to catch them.

Mr. Henry: That's much the same message I'm putting across as well.

Again, let's not forget the ethics counsellor, or whatever he is called. Maybe I won't be popular for saying this but put him in the position of the Auditor General or put him in with the Auditor General. He's the fellow who's supposed to keep an eye on the whole field. If he sees something that he thinks needs elaboration on either the official side or the industry side, then it's up to him to take an initiative to proceed on both sides of the House.

Mr. Valeri: There's also going to be the code of conduct, which will be formulated to address some of your... There is another comment on the code of conduct.

Ms Willems: Yesterday, Mr. Wilson was at the conference I attended. What he mentioned is that his phone was ringing off the hook with calls from everybody in government because of the ministerial code of conduct and the code of conduct. Everybody was calling him to ask if the thing they were intending to do they could still do. I don't know how he's going to manage his time if this goes on. It's really making it onerous on a lot of people.

Mr. Valeri: Perhaps it's because the code of conduct hasn't been completely spelled out yet that he's getting these calls.

Ms Willems: There is already the code of conduct for the ministers, as you know, and that one is taking its toll.

Mr. Valeri: Thank you.

Mr. Shepherd (Durham): I just have one comment and that is on the deductibility of lobbying fees. Under the Income Tax Act the definition of an expense is money laid out to earn income. It seems to me that the only things under the Income Tax Act that do not allow deductions are criminal activities. I find it very difficult to go through this legislation and somehow think that lobbying fees would be considered to be in the same grouping as criminal activity under the Income Tax Act. I don't understand that whole issue.

[Translation]

mais actuellement je ne suis pas payé, et de plus, il s'agit d'un contrat de faible envergure. Une fois le travail terminé, si ce dernier commence à me payer, alors je le signalerai en la forme réglementaire. Ce n'est qu'une formule d'une page et ce n'est donc pas cher en ce qui me concerne. Toutefois, pour les organisations plus importantes, j'imagine que les frais pourraient être élevés.

M. Valeri: Juste une autre question. Madame Willems, vous nous avez relaté deux cas où des lobbyists salariés, de première catégorie, ont été nommés présidents d'associations et vous avez dit que c'était là le gibier qu'il fallait chasser. Mais si le projet de loi n'y parvient pas, comment pourrions-nous y arriver?

Mme Willems: En faisant en sorte que les personnes élues soient obligées de fournir une déclaration. Il suffira simplement ensuite de veiller à ce qu'elles rendent compte de tout. Voyons les choses comme elles sont; c'est le réseau des copains que l'on vise. Les déjeuners, les dîners et les cocktails. Or, ce n'est que si l'on oblige les élus à déclarer leurs intérêts, et si on les tient responsables envers le Parlement, qu'on pourra y parvenir.

M. Henry: C'est tout à fait le genre de message que j'essaie de communiquer.

Mais n'oublions pas, cependant, le conseiller en éthique, ou peu importe la façon dont on l'appelle. Ce que je vais dire ne me rendra peut-être pas populaire, mais j'estime qu'il doit se retrouver dans la position du vérificateur général ou qu'il doit travailler aux côtés du vérificateur général. Après tout, c'est lui qui est censé surveiller tout ce qui se passe. S'il constate quelque chose qui, selon lui, mérite une certaine attention, que ce soit du côté des élus ou du côté de l'industrie, c'est lui qui devra prendre l'initiative d'en saisir la Chambre, tous partis confondus.

M. Valeri: Et puis, il y a également la question du code de déontologie qui sera formulé pour répondre à certaines de vos... Il y a autre chose à propos de ce code de déontologie.

Mme Willems: Hier, M. Wilson était présent à la conférence à laquelle j'ai participé. Il a dit que son téléphone ne dérougissait pas à cause de tous les appels à propos du code de déontologie des ministres et de celui des lobbyists. Les gens voulaient savoir s'ils avaient encore la possibilité d'agir comme à l'habitude. Je me demande comment il va gérer son temps si cela se poursuit. Tout cela finit par coûter très cher à beaucoup de gens.

M. Valeri: C'est peut-être parce qu'on n'a pas encore terminé de rédiger le code de déontologie.

Mme Willems: Comme vous le savez, il existe déjà le code de déontologie des ministres et celui-ci vient encore plus alourdir la chose.

M. Valeri: Merci.

M. Shepherd (Durham): Une simple petite remarque, à propos de la possibilité de déduire les honoraires des lobbyists. Dans la Loi de l'impôt sur le revenu, une dépense déductible est une dépense effectuée en vue de gagner un revenu. Partant, j'ai l'impression qu'il n'y a guère que les activités criminelles qui ne puissent être déduites d'impôt. À la lecture de ce projet de loi, j'ai grand mal à imaginer qu'on considérerait les honoraires des lobbyists comme étant apparentés à des activités criminelles en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Je ne comprends pas le raisonnement.

[Texte]

[Traduction]

• 1005

Maybe I can carry on with Mr. Epp's questioning to some extent. I am very fascinated by what you do and how it's funded.

I know you don't want to mention the people you represent by name, but do they include people in the arms business, who are actually manufacturing armaments?

Mr. Henry: I haven't gone through the list of 50,000, but generally I would say no. There other organizations that represent people in that business. The majority of the people you will find in the organization I represent are ex-military officers. There are also academics and people who have an interest in defence, foreign policy and strategic studies.

There is another point I would like to clarify. They are by no means entirely funded by government grants. Their funding comes from members on a personal basis, and the government grant is on its way down. Certainly there are other organizations out there, similar to the one I work for and employing people like me, that get almost 100% of their money from the government. I don't want you to think this is a unique situation.

Mr. Shepherd: Do some of your members receive a pecuniary benefit for this lobbying activity?

Mr. Henry: In some cases. For instance, if they go to a meeting some of their expenses may be offset, but their own subordinate organization picks up most of the expenses. They receive no fee or payment.

Mr. Shepherd: Can you comment on the suitability of the government funding your organization and funding other people at the same time who are possibly opposed to what your organization does?

Mr. Henry: From my end of the spectrum as I define it, this is a very interesting question. From my personal point of view—I must stress this is my personal viewpoint—there must be a level playing field; there must be equality. I will become political and tell you the people who generally are on the opposite side of the fence from the work I do, and not just for this organization, are what you might term the radical left. The radical left has generally done very well by government funding over the past 25 years. So if you continue to think the radical left needs government money to present its case, then I will come back at you and say I think the people who take an opposite point of view need some money as well to present a balanced view.

Mr. Shepherd: Wouldn't an ideal level playing field be no funding?

Je me propose d'enchaîner, dans une certaine mesure, sur les questions de M. Epp. Je suis absolument fasciné par ce que vous faites et par la façon dont vos activités sont financées.

Je sais que vous ne voulez pas révéler les noms de vos clients, mais il y en a qui donnent dans le commerce de l'armement, qui fabriquent des armes?

Mr. Henry: Je n'ai pas parcouru la liste de nos 50 000 clients, mais je vous répondrai a priori par la négative. Il y a d'autres organisations qui représentent le milieu de l'armement. La majorité des gens qui font partie de l'organisation que je représente sont des ex-officiers, mais il y a également des universitaires et des gens qui s'intéressent aux questions de défense, de politique étrangère et d'études stratégiques.

Il y a autre chose que j'aimerais préciser. Nos organisations ne sont nullement financées par des subventions gouvernementales. Elles le sont par leurs membres, qui envoient des cotisations, et les subventions qu'elles touchent du gouvernement ne cessent de diminuer. Par contre, il y a certainement d'autres organisations, semblables à celle pour laquelle je travaille, qui emploient des gens comme moi, et qui fonctionnent presque exclusivement grâce aux fonds du gouvernement. Je ne voudrais certainement pas vous amener à penser que c'est là une situation isolée.

M. Shepherd: Est-ce que certains de vos membres touchent des avantages pécuniaires de leurs activités de lobbying?

Mr. Henry: Dans certains cas. Par exemple, s'ils se rendent à une réunion, une partie de leurs dépenses peut être remboursée, mais l'organisation à laquelle ils appartiennent paye la majorité de leurs dépenses. Par contre, ils ne perçoivent aucun honoraire ni aucun salaire.

M. Shepherd: Que pensez-vous du fait que le gouvernement finance votre organisation en même temps que d'autres personnes qui peuvent défendre des points de vue tout à fait opposés aux vôtres?

Mr. Henry: Vue de mon côté de la barrière, c'est là une question fort intéressante. Personnellement—et j'insiste bien sur le fait qu'il s'agit d'un point de vue personnel—j'estime que les règles du jeu devraient être les mêmes pour tous; il faut favoriser l'égalité entre les diverses tendances. Pour raisonner sur un plan politique, il faut savoir que les gens qui se situent généralement de l'autre côté de la barrière par rapport au travail que je fais et pas uniquement par rapport à cette organisation, appartiennent à ce que vous pourriez appeler la gauche radicale. D'ailleurs, cette gauche radicale s'est très bien débrouillée au cours des 25 dernières années pour obtenir des fonds du gouvernement. Donc, si vous continuez de penser que la gauche a encore besoin de l'argent du gouvernement pour défendre son point de vue, alors je vous dirai que ceux qui défendent une position opposée doivent également être financés, pour que tous les courants soient représentés.

M. Shepherd: Mais pour que les règles du jeu soient les mêmes pour tous, ne conviendrait-il pas d'éliminer complètement le financement?

[Text]

Mr. Henry: Perhaps. I certainly understand it's heading in that direction and the grants are being cut. I don't know how far they will go, but in theoretical terms both sides should be treated equally.

I said at the very beginning that lobbying does fulfil a function. One way or the other the government will have to pay for the information it requires in today's world. If you cut the grant to my organization, then you will probably have to hire a lot more researchers or staff for members of Parliament and so on. You will still need the information in order to make the appropriate decisions in government.

Ms Willems: I would like to answer that question as well. I am going to take this hat off and go back to another hat I wore when working with anti-poverty organizations, and I used to work with women's groups as well.

I think there's a real danger in saying there will no longer be any funding for groups that have been marginalized and do not have the same access to funding and money. As my colleague said, groups must have equal say and be able to put views forward.

It has been part of our democratic society and democratic process to assist groups in presenting their views, groups that traditionally have not been equal in society. I think there's a real danger in trying to lump everybody together in this attempt to cut costs and to try to say that nobody should ever get money from a government for expressing an opposing view.

Mr. Shepherd: I agree with you, and I think there are certainly groups in this country that are disenfranchised. But the problem government has is that once you start going down that road your group gets some money, and there's another group around the corner that also feels that it qualifies. It becomes a never-ending process of funding this group and that group. I sometimes wonder where all the funding is going to these groups. They all seem to end up with big salaries for a few people.

Ms Willems: We wish; we wish. I think particularly the reporting on where the money has been going has been very clear and very above board, and part of the process of giving money by government.

I think it's really important we consider that those groups, even though there are more and more and more, have been dealing with dwindling resources over the years. Over the past 10 years, for example, most of them do not have core funding any more, only get project funding, and the project funding is hard and far in between.

I think we also have to evaluate whether we can help these people get a voice and have a voice. If this is truly a democratic society, yes, they will be expressing opposing views, and yes, we will be subsidizing to do that, but isn't it a part of our system?

Mr. Shepherd: I have one last question. Who do you lobby? Do you lobby members of Parliament, do you lobby cabinet types, or is it the bureaucracy?

[Translation]

M. Henry: Peut-être. D'ailleurs, je crois comprendre que c'est l'orientation qu'on adopte et qu'on est en train de réduire les subventions. Je ne sais pas jusqu'où on ira, mais sur le plan théorique, les deux côtés devraient être traités de façon égale.

Au tout début, j'ai dit que le lobbying remplissait une fonction. D'une façon ou d'une autre, le gouvernement devra payer pour obtenir les renseignements dont il a besoin à l'heure actuelle. Si vous supprimez les subventions versées à mon organisation, vous devrez alors sans doute engager plus de chargés de recherche ou augmenter les effectifs des bureaux de députés, et ainsi de suite. Le gouvernement devra tout de même disposer des renseignements nécessaires pour prendre des décisions appropriées.

Mme Willems: J'aimerais également répondre à votre question. Je vais changer de casquette pour remettre celle que je portais quand je représentais des organisations de lutte contre la pauvreté et que je travaillais pour des groupes de femmes.

J'estime qu'il y a un réel danger au fait de supprimer le financement des groupes marginalisés, qui n'ont pas accès, comme nous, à d'autres sources de financement. Comme mon collègue le disait, tous les groupes doivent avoir voix au chapitre et être en mesure de faire part de leurs points de vue.

• 1010

Avec la société et les procédures démocratiques qui sont les nôtres, il est normal d'aider des groupes traditionnellement défavorisés dans notre société à présenter leurs points de vue. Je pense qu'il est vraiment dangereux de vouloir tout niveler pour économiser de l'argent et de dire que personne ne devrait jamais recevoir de l'argent du gouvernement pour exprimer un point de vue contestataire.

M. Shepherd: Je suis d'accord avec vous et je pense qu'il y a certainement des groupes dans notre pays qui sont défavorisés. Le problème du gouvernement est toutefois qu'une fois que l'on s'engage sur cette voie, il y a un groupe qui reçoit de l'argent mais il y en a ensuite un autre qui considère que lui aussi y a droit. On n'en finit plus ensuite de subventionner tel et tel groupe. Je me demande parfois ce qu'il advient de tout cet argent donné à ces groupes. Il se transforme finalement en gros salaires pour peu de gens.

Mme Willems: Allons, allons. Je crois que les rapports présentés sur l'usage fait de l'argent sont très clairs et très honnêtes et ils font partie du processus de distribution de l'argent par le gouvernement.

Il me paraît vraiment important de retenir le fait que ces groupes, même s'ils sont de plus en plus nombreux, voient leurs ressources financières diminuer depuis des années. Au cours des dix dernières années, par exemple, la plupart ont perdu leur financement de base et ne reçoivent plus qu'un financement de projet qui est assez aléatoire.

Je pense que nous devons aussi voir si nous pouvons aider ces gens-là à se faire entendre. Si notre société est vraiment démocratique, oui, ces gens-là présenteront des vues contestataires et, oui, nous leur accorderons de l'argent pour le faire, mais cela ne fait-il pas partie de notre régime démocratique?

M. Shepherd: J'ai une dernière question. Auprès de qui faites-vous du lobbying? Auprès des députés, des ministres ou des bureaucrates?

[Texte]

Mr. Henry: As I said in my remarks, I am out there across a very broad spectrum. Public information is a big part of what I do, liaising with the media, publishing material for the public, and working my way up. Yes, I do speak to members of Parliament. I mail stuff to members of Parliament and senators, and I use that collectively. In there are cabinet ministers and so on. It's a very wide spectrum that I cover.

Mr. Epp: I'm really intrigued with this idea I mentioned before about running a parallel government. It really looks to me as if we're doing this with lobbyists to some degree.

I understand and appreciate that, for example, in Mr. Henry's case he said there are all these people giving that point of view and we need to give a balance. I think that's wonderful. That's also why we have a government and an opposition. It gives a balance to the different points of view, but why we should have MPs elected on one stream and lobbyists trying to reach the decision-making of government on another hand seems really to me to be a needless expense in a parallel system, if we could make one or the other one work.

As a new MP here, I'm finding that my effectiveness in actually influencing public policy is, if not zero, even negative. I find often that what I advocate, because I'm in opposition, the other party feels its obligation to be against, even though it's a very good idea. I find that frustrating. That's a whole other problem. How do we solve making an MP's work more effective, whether he's a government backbencher or whether he's in opposition? I think that's another problem.

With respect to lobbyists, I really don't know why we should have either the left-wing anti-defence guys or the right-wing pro-defence guys, if this is the way you've labelled them, and I don't like labels generally. If we stop funding them both, I know then we have the problem that those with money can get their point of view promoted. Certainly that's true in terms of getting it out among the public. To really come up here and try to change the minds and view of the ministers or the deputy ministers and the upper echelons of the bureaucracy, to me, is bypassing what we should have in a democracy.

• 1015

I guess my question still goes back to the one I asked right at the beginning. Why do we need you? I'm still not convinced.

Mr. Henry: I think again I should point out what I mentioned at the end of my presentation. One way to satisfy the requirement that you are raising in your question, I think, is to give more powers to parliamentary committees and thereby bring more of what you now call "lobbying", and to some extent would still be lobbying, into the process and at least remove the perception that things are going on behind closed doors.

[Traduction]

M. Henry: Comme je l'ai dit tout à l'heure, les domaines où je suis actif couvrent un large éventail. Il y a notamment l'information du public, la liaison avec les médias, la vulgarisation, et je dois remonter la hiérarchie. Oui, je parle à des députés. J'envoie du courrier à des députés et des sénateurs et j'emploie ces termes dans leur sens collectif, cela comprend aussi les ministres. Cela fait un large éventail.

M. Epp: Je suis vraiment frappé par cette question d'un gouvernement parallèle que j'ai soulevée tout à l'heure. Il me semble vraiment que c'est ce qui se passe dans une certaine mesure avec les lobbyistes.

Je comprends bien par exemple en ce qui concerne M. Henry que, comme il nous l'a dit, il y a tous ces gens qui présentent leur point de vue et il faut assurer un équilibre. Cela me paraît merveilleux. C'est également pour cela que nous avons un gouvernement et une opposition. Cela permet de faire la part des choses, mais pourquoi élisons-nous des députés d'un côté si nous avons de l'autre des lobbyistes qui essaient d'influencer les décisions que prend le gouvernement; cela me paraît constituer une dépense inutile dans un système parallèle si l'un ou l'autre des deux éléments pouvait donner de bons résultats.

En tant que nouveau député, je constate que mon influence sur la politique gouvernementale est tout à fait nulle, moins que rien. Je constate souvent que lorsque je défends une idée, puisque je suis dans l'opposition, l'autre parti se croit obligé d'être contre, même si c'est une très bonne idée. Je trouve cela frustrant. Mais c'est un tout autre problème. Comment pouvons-nous rendre le travail d'un député plus efficace, qu'il siège à l'arrière-banc du gouvernement ou qu'il soit dans l'opposition? Cela me paraît constituer un autre problème.

En ce qui concerne les lobbyistes, je ne vois vraiment pas pourquoi nous devrions aider les gens de gauche anti-défense ou les gens de droite pro-défense, si c'est l'étiquette que vous voulez leur imposer, et en général je n'aime pas les étiquettes. Si nous cessons de leur donner de l'argent à tous les deux, c'est qu'il y aura alors le problème de l'impossibilité pour les gens sans argent de faire valoir leur point de vue. C'est certainement le cas pour ce qui est d'en assurer la diffusion parmi la population. En fait, venir ici pour essayer de changer les idées des ministres ou des sous-ministres et des échelons supérieurs de la bureaucratie, cela me paraît aller à l'encontre de la façon dont devrait fonctionner une démocratie.

Il me semble que ma question découle encore de celle que j'ai posée tout au début. Pourquoi avons-nous besoin de vous? Je ne suis toujours pas convaincu de votre utilité.

M. Henry: Je pense que je devrais à nouveau vous signaler ce que j'ai dit au début de mon exposé. Une façon de répondre à l'exigence inhérente à votre question serait, je pense, de donner plus de pouvoir aux Comités parlementaires, ce qui permettrait d'intégrer dans le système une proportion plus importante de ce que vous appelez le «lobbying» et qui continuerait dans une certaine mesure d'en être vraiment, ce qui pourrait au moins supprimer l'impression qu'il y a des choses qui sont faites de façon clandestine.

[Text]

I'm a firm believer in this. As I understand it, parliamentary committees have improved their capabilities and their authority. That's the way to go. Have more parliamentary committees that are able to go further in their investigations. And what is most important, when they produce a report, the report doesn't sit and gather dust but is something that is either going to have some authority in its own right or is going to be used by the department concerned when it formulates policy. This I think is going to present a vast improvement and will answer and resolve some of the issues you've raised.

Beyond that, there will always be an area that my colleague has addressed with respect to the old boys' network and so on that you're never really going to eradicate. You're looking for Utopia if you think you are. It's just a question of keeping it under manageable control. As far as what you've addressed, I think the committee system is something you should look at.

Mr. Epp: What I would like to know now, and I'm going to be very blunt with you, Mr. Henry. . . You are seemingly reluctant to tell us here who you represent, and we haven't pressed this. We haven't said name your clients; we haven't said that.

My question is, why should you have any legitimacy in our system at all if the Canadian people who are footing the bill for government, and they're footing it very heavily these days. . . ? Why should you be able to have an inside track and influence public policy if you're not even willing to stand up on a podium, as we are in my particular field, and say here is what I am, here's who I stand for, here's my personal life—everything is laid bare—here are my financial commitments, here are the people I talk to, here is what I say to them, this is what I believe in, and sometimes even, this is the church I go to. I'm asked that.

I'm just wondering why I should be so very, very open—and I have to be; that's part of the electoral process. I think it's wonderful. I'm not speaking against it, I'm in favour of total openness. People who elect me should know who I am, what I believe in, the party I belong to, our philosophies, the policies we would promote, so the people in the democracy have a choice. You are not even willing to tell us who you represent. I know there's a business reason for that. You said, I'm going to give away my trade secrets.

Maybe we should compromise. You can keep them a secret for a year or maybe even five years, but at that stage everything is accessible—the Freedom of Information Act just applies to everything.

Mr. Henry: I think first of all, Mr. Epp, in this committee I have told you who I work for. The reason I have done that is because I've registered my client.

The Chairman: I'm sorry to jump in. The researcher has pointed out to me that if you are registered, as you're currently caught by registration, then whatever you've registered is already caught by the act anyway. So that's public.

Mr. Henry: Beyond that, I have already repeated in this committee this morning who I work for, the Conference of Defence Associations.

[Translation]

Je suis convaincu de cela. D'après ce que j'ai pu constater, les comités parlementaires sont maintenant plus compétentes et plus puissants. C'est cette voie-là qu'il faut suivre, avoir plus de comités parlementaires capables de pousser plus loin leurs enquêtes. Et il importerait surtout, lorsqu'ils présentent un rapport, que la poussière ne s'y accumule pas mais qu'il possède plutôt un certain poids ou qu'il soit utilisé par le ministère concerné lorsque celui-ci élabore ses programmes. Cela permettra je pense d'améliorer beaucoup les choses et de régler certains des problèmes que vous avez soulevés.

Par ailleurs, il y aura toujours le réseau des copains dont a parlé mon collègue et que l'on ne pourra jamais vraiment supprimer. Il serait utopique de croire le contraire. Il faut simplement que cela ne dépasse pas certaines proportions. Pour ce qui est des choses que vous avez abordées, je crois que le système des comités pourrait jouer un rôle important.

M. Epp: Ce que j'aimerais savoir maintenant, et je serai très direct avec vous, monsieur Henry. . . Vous paraissez réticent à nous dire qui vous représentez. Nous n'avons pas insisté là-dessus. Nous ne vous avons pas demandé de nommer vos clients, non.

Ma question est la suivante: pourquoi mériteriez-vous la moindre légitimité dans notre système si les Canadiens qui paient la note au nom du gouvernement, et c'est une note très salée à l'heure actuelle. . . ? Pourquoi devriez-vous pouvoir influencer la politique publique de l'intérieur si vous n'êtes même pas prêt à monter au podium, comme nous le faisons dans mon domaine, et à dire voilà qui je suis, voilà qui je représente, voilà ma vie personnelle—tout doit être divulgué—voilà mes engagements financiers, voilà les gens à qui je parle, voilà ce que je vais leur dire, voilà quelles sont mes convictions et parfois même, voilà l'église où je vais. On me pose ces questions-là.

Je me demande simplement pourquoi je dois être très, très ouvert—et il faut que je le sois; cela fait partie du processus électoral. Cela me paraît merveilleux. Je ne critique pas cela, je suis en faveur d'une transparence totale. Les gens qui m'élisent doivent savoir qui je suis, en quoi je crois, à quel parti j'appartiens, quels sont nos idées, quelles politiques nous appuyons; la population d'une démocratie doit pouvoir choisir. Par contre, vous n'êtes pas prêt à nous dire qui vous représentez. Je sais que c'est pour des raisons commerciales. Vous avez dit que vous ne vouliez pas divulguer vos secrets commerciaux.

Nous pourrions peut-être faire un compromis. Vous pouvez garder cela confidentiel pendant un an, ou peut-être même cinq ans, mais tout devient alors accessible—la Loi sur l'accès à l'information est d'application universelle.

M. Henry: En premier lieu, monsieur Epp, j'ai dit à votre comité pour qui je travaille. La raison en est que j'ai enregistré mon client.

Le président: Je suis désolé d'intervenir. Notre recherchiste vient de me signaler que si vous êtes enregistré, puisque c'est actuellement le cas, toute l'information correspondante est couverte par la loi de toute façon. C'est donc public.

M. Henry: Quoi qu'il en soit, j'ai déjà dit au comité ce matin pour qui je travaille, le Congrès des associations de la défense.

[Texte]

[Traduction]

• 1020

The Chairman: I want to jump in here, Mr. Epp, and throw you a caution so we won't get off track a bit. Presumably Mr. Henry has registered whom he's obliged to register and anyone else that's caught by the act is a private matter that is not a lobbying activity. In other words, if he represents the Government of Iran because he's selling whatever it is, then that's none of our business, because it has nothing to do with the Government of Canada within the purview of lobbying.

Mr. Epp: It surely is. If he is representing the Government of Iran to the Canadian government—

The Chairman: No, that's a different matter. But if he's representing the Government of Iran to find school teachers for grade 1 in Iran. . .

I'm trying to tell you to be careful not to cross the line into other legitimate activities in which he might be involved.

Mr. Epp: This is the whole thing. I don't want to be seen in any way to be promoting the restrictions on legitimate activity. That's the last thing in my mind. But I still think that anything to do with government ultimately should be open.

In fact, I think there should be a freedom of information act that has time limitations in certain areas, such as in the military. . . Obviously, you can't broadcast in advance what you're planning to do or your military developments. But a great degree of accountability would be introduced if every one of us knew that five or ten years down the road those books will be opened and everyone will see what we did. That would help to promote a lot of the trust that Canadians have lost.

Mr. Henry: Again, my response to that would be the broad-brush treatment. Certainly, if you insisted that everybody in the lobby industry should do that all the time, every day of the year, then it would generate a lot of paper and input that are really not relevant.

I would like to look at it from the other point of view, by exception. If you have an ethics counsellor or somebody else like him or her and they are monitoring what is already being done and what is already being done is lobbyists are obliged to announce for whom they're working, and if the ethics counsellor, knowing what's going on in the political process as well, comes down the line and says, "Whoops, there's one that looks as if it's very sensitive", either because of what's going on now or for historical reasons, then that is one that perhaps we should look at more closely.

Do it by exception, not by a broad-brush approach.

Mr. Epp: I'd like to ask both of you a question. Would it be reasonable to require you to keep some sort of a log of who you're working for, who you're working with, who you attach, but not report it; however, you would be required to keep those records for five years so if a problem comes up in the future, those records could be subpoenaed?

Le président: Je vais simplement intervenir, monsieur Epp, pour vous adresser une mise en garde afin que nous ne sortions pas trop du sujet. M. Henry a sans doute enregistré son client comme il est tenu de le faire et toute autre chose tombant sous le coup de la loi est du domaine privé et ne constitue pas une activité de lobbying. En d'autres termes, s'il représente le gouvernement de l'Iran parce celui-ci vend je ne sais quoi, cela ne nous regarde pas parce que cela n'a rien à voir avec le gouvernement du Canada en matière de lobbying.

M. Epp: Certainement que si. S'il représente le gouvernement de l'Iran auprès du gouvernement canadien. . .

Le président: Non, c'est autre chose. Mais s'il représente le gouvernement de l'Iran pour trouver des enseignants de première année pour l'Iran. . .

J'essaie de vous inciter à une certaine prudence pour que vous n'empiétez pas sur des activités légitimes auxquelles il pourrait participer.

M. Epp: C'est tout le problème. Je ne voudrais en aucune façon donner l'impression que j'encourage la limitation des activités légitimes. C'est la dernière chose que je souhaite. Mais je continue de penser que tout ce qui touche au gouvernement devrait finalement être accessible.

En fait, il me semble que nous devrions avoir une loi sur l'accès à l'information qui prévoit des limites de temps dans certains cas, par exemple dans le domaine militaire. . . De toute évidence, on ne peut pas se mettre à annoncer à tout le monde ses plans ou ses mesures sur le plan militaire. Mais les gens se sentiraient plus tenus de répondre de leurs actes si nous savions tous que, dans cinq ou dix ans, les livres seront ouverts et que tout le monde pourra voir ce que nous avons fait. Cela pourrait contribuer en grande partie à rétablir la confiance que la population canadienne a perdue.

M. Henry: Là encore, je dirais que ce n'est pas assez nuancé. Certainement, si vous insistez pour que tous les lobbyistes le fassent tout le temps, chaque jour de l'année, cela ferait beaucoup de papperasse qui ne servirait strictement à rien.

Examinons la question du point de vue inverse, en partant de l'exception. Si vous avez un conseiller en éthique ou quelqu'un de semblable qui surveille ce qui se fait déjà—c'est-à-dire que les lobbyistes sont obligés de signaler pour qui ils travaillent—et si le conseiller en éthique, sachant également ce qui se passe sur le plan politique, suit la filière et dit «Oh, voilà quelque chose qui paraît très délicat», soit à cause de ce qui se passe maintenant, soit pour des raisons historiques, c'est peut-être là alors quelque chose qu'il faudrait regarder de plus près.

C'est l'exception qu'il faut rechercher, plutôt que de tout mettre dans le même panier.

M. Epp: Je voudrais vous poser une question à tous les deux. Serait-il raisonnable d'exiger que vous teniez une sorte de journal des gens pour qui vous travaillez ou avec qui vous travaillez, qui vous contactez, sans que vous le rendiez public. Vous devriez néanmoins conserver cela pendant cinq ans afin que, si un problème devait survenir plus tard, on puisse exiger la production de ces documents.

[Text]

Ms Willems: Yes. We always leave a paper trace anyway, because we send either a letter before or a thank-you note afterwards. We keep our files for more than five years, so that's already there.

Mr. Henry: I already do that, virtually. I keep very precise records on what I do, and if the government felt that it had a valid case for wanting me to disclose more, then I would be willing to consider it.

Mr. Epp: If a law court or a hearing of a parliamentary committee subpoenaed those records, then you'd have to come up with them.

Mr. Henry: Yes.

Mr. Epp: I have a problem, though. If we do that, then we are basically telling the Canadian public once again, "We'll keep these records, but, boy, we're not going to show them unless we're forced to". Once again, that would breed the very distrust that we're trying to reduce here.

Mr. Henry: By the same token, would you publish every last bit of paper or electronic mail that I and thousands of other people in the lobby industry file to you virtually every day? Is anything to be gained by that?

Mr. Epp: Actually, the answer is that it's probably not possible.

When I first started my new job as an MP, I told my staff, "Every word we say, every letter we write, we write as if it's being broadcast or it's going to appear on the front page of the paper". That was my initial instruction to my staff. I have already found, not for myself but for my constituents... they write things to me for which, if I made them public, they would have my head. I have to guard my constituents' confidentiality—not mine, but theirs. So I've got a glitch in the system here and I realize there's a certain amount of confidentiality required in order to protect other people's rights, but—

The Chairman: Mr. Epp, I'm going to—

Mr. Epp: You're going to jump in?

The Chairman: No, I'm going to gong you shortly.

Mr. Epp: Great, thank you.

The Chairman: If you have a last question, I'd ask you to put it. Mr. Shepherd, I understand, is our very last questioner and we're wrapping up.

Mr. Epp: I'll stop there. Thank you very much, sir.

The Chairman: Thank you. Mr. Shepherd.

Mr. Shepherd: You receive government funding now. What accountability do you go through with that process?

[Translation]

Mme Willems: Oui. Nous laissons toujours une trace de nos activités sur le papier, de toute façon, puisque nous envoyons soit une lettre avant, soit une lettre de remerciement ensuite. Nous gardons actuellement nos dossiers pendant plus de cinq ans, ces choses sont donc déjà en place.

M. Henry: Je le fais déjà, pratiquement. Je garde un registre très précis de mes activités et si le gouvernement considérait qu'il a de bonnes raisons d'exiger que je déclare plus de choses, je serais prêt à envisager de le faire.

M. Epp: Si un tribunal ou un comité parlementaire exigeait la communication de ces documents, il faudrait bien que vous les présentiez.

M. Henry: Oui.

M. Epp: Cela me pose toutefois un problème. En procédant ainsi, nous disons en fait une fois de plus à la population canadienne: «Nous allons tenir ces registres, mais, croyez bien que nous ne les montrerons à personne à moins qu'on ne nous force à le faire». Une fois de plus, cela encouragera la méfiance que nous essayons précisément d'atténuer.

M. Henry: Du même coup, publieriez-vous la moindre lettre ou le moindre extrait du courrier électronique que moi-même et des milliers d'autres personnes actives dans le secteur du lobbying vous envoient pratiquement tous les jours? Est-ce que cela apporterait quoi que ce soit?

M. Epp: En fait, la réponse est que ce n'est sans doute pas possible.

Lorsque j'ai commencé mon nouveau métier de député, j'ai dit à mes employés, «Chaque fois que nous disons ou écrivons quelque chose, nous devons faire comme si cela allait être diffusé sur les ondes ou apparaître en première page du journal». Voilà la première chose que j'ai dite à mes employés. Ce n'est pas tant pour moi que pour mes commettants qui m'écrivent des choses qu'ils ne me pardonneraient jamais de rendre publiques. Je dois respecter la confidentialité de mes commettants, non pas la mienne. Cela pose donc un problème et je me rends bien compte qu'il faut respecter un certain niveau de confidentialité pour protéger les droits d'autrui, mais...

• 1025

Le président: Monsieur Epp, je vais...

M. Epp: Vous voulez intervenir?

Le président: Non, je vais bientôt devoir donner la parole à un autre.

M. Epp: Très bien, merci.

Le président: Si vous avez une dernière question, je vous demanderais de la poser. Je crois que c'est M. Shepherd qui sera le dernier à poser une question et nous allons terminer la séance.

M. Epp: Je m'en tiendrai-là. Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Merci. Monsieur Shepherd.

M. Shepherd: Vous recevez actuellement un financement gouvernemental. Comment rendez-vous des comptes sous ce rapport?

[Texte]

Mr. Henry: I must point out that I do not receive the government funding. The organization I work for, for which I have had to register as a lobbyist, receives part of their income from government funding, but as I say, they generate more on their own.

Mr. Shepherd: What's the accountability? What do they do? Do they submit their financial. . . ?

Mr. Henry: As far as their grant is concerned, my understanding is they have to put in some sort of a return on what they are spending this money on. I don't know that because I'm representing the organization, I'm not part of it.

Ms Willems: If I may answer that one, having had funding for other organizations from various departments of government, the initial request for funding already needs your mission statement, your status, your previous year's budget, audited. You really go through the hoops to even get the money, and afterwards you also have to report quite extensively on where it went, how it was spent and so on, as well as publish a report on that activity. So the papers are already in government somewhere.

The Chairman: On behalf of the committee, I want to sincerely thank you for presenting this morning. This, as you may know, is our last day of hearings. We are listening with great intensity and perhaps putting you through more paces than we might normally have if you were appearing midway. Thank you both for appearing.

We'll take a short adjournment and get ready for our next panel, which is *The Lobby Monitor*.

[Traduction]

M. Henry: Je dois souligner que je ne reçois aucun financement gouvernemental. L'organisation pour laquelle je travaille, et pour laquelle je dois m'enregistrer en tant que lobbyiste, doit une partie de ses recettes au financement gouvernemental, mais pas la plus grande partie, comme je l'ai déjà dit.

M. Shepherd: Comment rend-elle des comptes? Que fait-elle? Présente-t-elle, sur le plan financier. . . ?

M. Henry: En ce qui concerne la subvention qu'elle reçoit, je crois qu'elle doit expliquer comment elle dépense cet argent. Je ne le sais pas parce que je représente cette organisation, je n'en suis pas membre.

Mme Willems: Je peux répondre à cette question, sachant comment d'autres organisations rendent compte de l'argent qu'elles reçoivent de différents ministères du gouvernement; lors de la demande initiale de subvention, vous devez présenter votre énoncé de mission, votre situation, votre budget vérifié de l'année précédente. Il faut répondre à toutes ces exigences pour recevoir l'argent et ensuite, il faut donner toutes sortes de détails sur l'usage qui en a été fait et publier un rapport à ce sujet. Le gouvernement possède donc déjà des documents correspondants quelque part.

Le président: Au nom du comité, je vous remercie sincèrement de votre présence ici ce matin. Comme vous le savez, c'est notre dernière journée d'audience. Nous vous avons écoutés avec beaucoup d'attention et nous avons peut-être été un peu plus exigeants que nous ne le serions normalement si nous étions au milieu de notre période d'audience. Je vous remercie tous les deux.

Nous allons suspendre brièvement la séance puis nous nous préparerons pour le groupe de témoins suivant, *The Lobby Monitor*.

● 1027

● 1046

The Chairman: Order, please. We are resuming our discussion of Bill C-43 of the Standing Committee on Industry, an Act to amend the Lobbyists Registration Act.

We're most pleased to welcome the distinguished and well-regarded lobbyist of the lobbyists, the editor and owner of *The Lobby Monitor*, Dr. John Chenier. Welcome to our committee in a formal capacity. We often see you over there taking notes, so it's nice to have you under our glare for a moment.

I understand, Dr. Chenier, you have an opening comment and will then make yourself available for questions. So please proceed.

Dr. John Chenier (Editor and Owner, *The Lobby Monitor*): Thank you very much. First of all, Mr. Chairman, I'd like to compliment you and your committee on the work you have done so far on Bill C-43. It's a very complex issue, and I know you've put in a lot of effort to get people to appear before your committee. I hope it pays the rewards you're looking for.

Le président: La séance est à nouveau ouverte. Nous reprenons, au nom du Comité permanent de l'industrie, la discussion du projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Nous sommes particulièrement heureux de souhaiter la bienvenue au lobbyiste par excellence, un homme éminent et très estimé, le rédacteur et propriétaire de *The Lobby Monitor*, M. John Chenier. Nous vous souhaitons ici la bienvenue à titre officiel. Nous vous voyons souvent prendre des notes là-bas, il est donc agréable de vous avoir directement devant nous pendant quelques instants.

Je pense que vous avez une déclaration d'ouverture, monsieur Chenier. Vous pourrez ensuite répondre à nos questions. Je vous en prie.

M. John Chenier (rédacteur et propriétaire, *The Lobby Monitor*): Merci beaucoup. D'abord, monsieur le président, je voudrais vous féliciter, vous et votre comité, pour le travail que vous avez réalisé jusqu'à présent au sujet du projet de loi C-43. C'est un domaine très complexe et je sais que vous n'avez pas ménagé vos efforts pour faire comparaître des gens devant le comité. J'espère que vous obtiendrez les résultats escomptés.

[Text]

Let me tell you just a bit about myself. I have experience as a public servant, an academic, a publisher and an entrepreneur. As a public servant, I worked in government in a number of policy roles in the economic, social and cultural policy fields as a policy analyst, and I have felt the prod of lobbyists to move me in certain directions during various parts of my career.

As an academic, I taught and did research in the area of government-industry relations for a number of years, from the mid-1970s to the early 1990s. In 1989 I began my publishing career, when my colleague Sean Moore and I launched *The Lobby Monitor* during the same month that the current legislation was put in force.

So that's a bit about me. Now I'd like to talk very briefly about the lobbying industry. I'm sure you've heard about as much of it as you'd like, but let me say that from where we see it, government relations is a growing business in Canada. It grows every year, even through the recession, even through the tough times.

I think this growth is a reflection of an openness in policy development that has placed a greater premium on the skill of knowing and understanding government. It is also a reflection of the growing commercial opportunities afforded not only by procurement but by contracting out or privatization. A lot of lobbyists earn their daily bread by seeking out these opportunities and by bringing clients who are ready to provide those skills, at a price at which the government is ready to purchase them. That's all I want to say about the industry, but if I can I'd be glad to answer any questions afterwards.

Now, about Bill C-43. Obviously the purpose of the bill as far as we're concerned is disclosure. Even though the policy process has become more open to those who may be trying to influence it, it is still the case that most of what happens, most of the key decisions of government, are taken behind closed doors in a parliamentary system. If the people can't see and hear what is taking place, they at least want to know who is involved. I think Bill C-43 is a way of addressing that issue.

• 1050

I have several concerns with the way Bill C-43 is drafted at the moment that shed grave doubt on the amount of disclosure that will result. I've written about this. You may have seen it in a *Hill Times* column and also in our publications.

My first concern is the different reporting requirements for the various classifications of lobbyists. Canada is the only jurisdiction I'm aware of that sets up a different classification with different reporting requirements for people who do essentially the same thing in trying to influence government policy.

[Translation]

Je vais vous donner quelques détails à mon sujet. J'ai des antécédents en tant que fonctionnaire, universitaire, rédacteur, et entrepreneur. En tant que fonctionnaire, j'ai participé à l'élaboration des programmes dans le domaine de la politique économique, sociale et culturelle où j'étais analyste de programmes et j'ai déjà été en butte aux incitations des lobbyistes à adopter telle ou telle orientation à différentes reprises au cours de ma carrière.

En tant qu'universitaire, j'ai enseigné et j'ai fait de la recherche dans le domaine des relations entre le gouvernement et le secteur privé pendant un bon nombre d'années, du milieu des années soixante-dix au début des années quatre-vingt-dix. J'ai commencé ma carrière de rédacteur en 1989 lorsque mon collègue Sean Moore et moi-même avons lancé *The Lobby Monitor* au cours du même mois que l'entrée en vigueur de la loi actuelle.

Voilà donc en ce qui me concerne. J'aimerais maintenant parler brièvement du lobbyisme en tant que secteur d'activité. Je pense que vous avez déjà entendu tout ce que vous vouliez entendre à ce sujet mais je vous dirai que, de mon point de vue, les relations avec le gouvernement constituent un domaine en pleine croissance au Canada. Il augmente chaque année, même en période de récession ou quand les temps sont difficiles.

À mon avis, cette croissance exprime la transparence qui prévaut dans l'élaboration des politiques et qui exige une connaissance et une compréhension bien meilleures de l'appareil gouvernemental. Elle reflète également les possibilités commerciales croissantes qu'offrent non seulement les achats mais également la sous-traitance ou la privatisation. Beaucoup de lobbyistes gagnent leur pain quotidien en identifiant ces possibilités et en trouvant des clients qui sont prêts à fournir les compétences requises au prix que le gouvernement est prêt à payer pour les acheter. C'est tout ce que je veux dire pour le moment au sujet de notre secteur, mais je serai heureux de répondre ensuite à vos questions, si j'en suis capable.

Passons maintenant au projet de loi C-43. À notre avis, son objectif est évidemment la déclaration des renseignements. Même si le processus politique est devenu plus transparent pour ceux qui peuvent essayer d'exercer une influence sur lui, il n'en reste pas moins que la plupart des choses qui se passent, la plupart des décisions gouvernementales clés se font à huis clos à l'intérieur du système parlementaire. Si les gens ne peuvent pas voir ou entendre ce qui se passe, ils veulent au moins savoir qui est impliqué. Je pense que le projet de loi C-43 représente une façon de régler ce problème.

Le libellé actuel du projet de loi C-43 pose plusieurs problèmes et je me demande très sérieusement ce qu'il permettra vraiment de communiquer ou déclarer. J'ai écrit des articles à ce sujet, que vous avez pu lire dans une chronique du *Hill Times* ainsi que dans nos publications.

Mon premier sujet de préoccupation concerne la nature différente des déclarations exigées des différentes catégories de lobbyistes. Le Canada est le seul pays que je connaisse qui établisse des catégories et des types de déclarations différentes pour des gens qui font pratiquement la même chose pour essayer d'exercer une influence sur la politique gouvernementale.

[Texte]

While the internal roles of corporate association and consultant government relations people might vary considerably, there is very little difference in the external roles and goals of these people. Corporate government relations people will have to play the roles of senior corporate managers, which many of them are. Association heads have to be very astute on internal politics to keep all the association members happy, no doubt. Consultant lobbyists have to have better marketing skills to bring the clients in the door. All this work they do is internal, different from the government relations. When it comes to the work they actually perform, how they earn their bread and butter, the differences can be hard to spot, I would argue.

My second point, sticking again with what are referred to as tier II lobbyists, is the meaning of the term "significant", which is used in the act to decide whether corporate or association lobbyists would have to register at all. To me this term is quite vague and open to a wide range of interpretations. In my experience when I speak to people, some people may register for the slightest little thing, while others might spend 40% to 60% of their time lobbying government, but as far as they're concerned that's not a significant part of their jobs. That's the way they interpret it and that's the way they act.

I suggest a specific number be inserted and recommend the number used in the proposed U.S. lobby legislation, which is 10%. If you dedicate 10% of your time to influencing government, then you must register.

In the absence of such modifications, what I call the disclosure gap will remain. Under both the current act and Bill C-43, an intensive lobby campaign can be waged and yet require no filings, no reportings.

It is not uncommon for a lobby campaign to proceed as follows. A tier I lobbyist has been monitoring government on behalf of a client and notes a problem or an opportunity that has arisen. The lobbyist gathers more information, develops a strategy, and meets with a client to fine-tune the tactics. I would say none of this so far is registrable activity. The tier I lobbyists would not have registered for the client for any of that. The client then implements the plan, usually through an intense flurry of meetings and other contacts over a short period of time. Again, because of the term "significant", no one has to register. Because they're tier IIs, even if they were in the registry as representatives of a company or an association you would not know they were lobbying on a particular issue.

[Traduction]

Il y a peut-être sur le plan interne d'énormes différences en ce qui concerne les relations entre le gouvernement et les lobbyistes salariés—ceux qui travaillent pour le compte d'une organisation—et les lobbyistes-conseils, mais il y a très peu de différences en ce qui concerne le rôle extérieur et les objectifs de ces gens-là. Les spécialistes des relations entre le gouvernement et les entreprises auront à jouer le rôle de cadre supérieur, ce que beaucoup d'entre eux sont. Les chefs des organisations peuvent être très habiles en ce qui concerne la politique interne pour satisfaire tous les membres de leur organisation. Pour leur part, les lobbyistes-conseils doivent avoir des compétences plus poussées en matière de mise en marché pour attirer des clients. Toutes les activités de ce genre sont internes, et sont indépendantes des relations proprement dites avec le gouvernement. En ce qui concerne le travail qu'effectuent véritablement ces lobbyistes, ce qui constitue leur gagne-pain, les différences sont, à mon avis, difficiles à déceler.

Ma deuxième observation, qui porte également sur ce que l'on appelle les lobbyistes de deuxième catégorie, concerne la signification du terme «important», utilisé dans la loi pour déterminer si un lobbyiste salarié ou travaillant pour le compte d'une organisation doit ou non s'enregistrer. Ce terme me paraît vague et susceptible d'être interprété de toutes sortes de façons. Certaines des personnes que j'ai consultées disent qu'il faut s'enregistrer pour la moindre petite chose alors que d'autres consacrent 40 à 60 p. 100 de leur temps à faire du lobbying auprès du gouvernement mais, selon eux, cela ne représente pas une partie importante de leurs fonctions. C'est comme cela qu'ils interprètent cette disposition et ils agissent en conséquence.

Je pense qu'il faudrait indiquer un chiffre précis et je recommande l'utilisation du chiffre figurant dans le projet de loi sur le lobbying des États-Unis, c'est-à-dire 10 p. 100. Si vous consacrez 10 p. 100 de votre temps à influencer le gouvernement, vous devez vous enregistrer.

À défaut d'une telle modification, les obligations en matière de déclaration restent très incomplètes. Aussi bien avec la loi actuelle qu'avec le projet de loi C-43, on peut mener une campagne de lobbying intensive sans devoir pour autant déposer de dossiers ou présenter de déclarations.

Il n'est pas rare qu'une campagne de lobbying se déroule de la façon suivante. Un lobbyiste de la première catégorie qui observait ce que faisait le gouvernement pour le compte d'un client voit apparaître un problème ou une possibilité. Il rassemble plus d'informations, élabore une stratégie et rencontre son client pour mettre au point la tactique à suivre. Tout cela ne me paraît pas représenter jusque-là une activité enregistrable. Les lobbyistes de cette catégorie n'auraient à présenter aucune déclaration au sujet de leur client pour tout cela. Le client applique alors le plan, en organisant en général une grande quantité de réunions et d'autres contacts pendant un laps de temps très court. Là encore, à cause de l'emploi du terme «important», personne ne doit s'enregistrer. Puisque ces gens appartiennent à la deuxième catégorie, même s'ils étaient enregistrés comme représentant d'une entreprise ou d'une organisation, on ne saurait pas qu'ils font du lobbying au sujet d'un problème donné.

[Text]

I believe that gap still exists under the current registration requirements. I think making the term "significant" specific would reduce but not eliminate that gap. We would have much less of a gap if corporate and association lobbyists had to follow the same reporting requirements as consulting lobbyists.

The gap could also be closed, and perhaps should be closed, by amending Bill C-43 to include those engaged in planning lobby campaigns or preparing materials to be used in lobby campaigns. This was noted in the material I sent. I don't know whether the clerk circulated the material on the U.S. act, but I have brought the references with me and I'd like to enter them into the record.

The Chairman: Mr. Clerk, did you receive Dr. Chenier's suggestions regarding the American act? You didn't? We'll take note of them and also enter them into the record, Dr. Chenier.

• 1055

Dr. Chenier: Thank you, Mr. Chairman. Perhaps I can just find it quickly. Here it is right here. We're using American nomenclature:

The term "lobby activities" encompasses direct contact with decision-making members, officials, and employees of Congress and executive branch agencies, including preparation and planning activities, research, and other background work that is intended at the time it is performed for use in lobbying.

I think that would be a very interesting innovation to the Canadian act. Now, why would this be so? I think the reason for doing it here would be the same for doing it down in the U.S. In part, Bill C-43 is an important measure that will hopefully stem the erosion of faith in government institutions. I think there is a perception, whether true or not, that people can leave government service and enter into the government relations business to cash in on their skills, their contacts, and their knowledge of the issues.

Requiring disclosure of those involved in developing lobby strategies as well as in acting them out would also tackle the hard-to-get-at issue of organized grassroots lobbying. Did you understand that, Mr. Chairman?

The Chairman: No.

Dr. Chenier: Right now, in a grassroots lobby campaign there are obviously some people who are doing a lot of the organizing as to, for example, the kind of form they should use, whether they should have a mail-in campaign, where they should put their funds, whether they should try to organize the corner grocers or the hunting and fishing clubs, etc. None of this is registrable activity because it's not direct contact. Under the proposed American law and if this amendment were adopted

[Translation]

Je pense que les exigences actuelles en matière d'enregistrement ne comblent toujours pas cette lacune. Je pense qu'en précisant le sens du terme «important», on comblerait partiellement cette lacune. Elle serait beaucoup moins grande si les lobbyistes travaillant pour le compte d'une entreprise ou d'une association devaient respecter les mêmes exigences en matière de déclaration que les lobbyistes-conseils.

On pourrait également remédier à ce problème et peut-être faudrait-il le faire, en amendant le projet de loi C-43 pour qu'il inclue les personnes s'occupant de la préparation des campagnes de lobbying ou de la préparation de documents devant être utilisés dans une telle campagne. Je l'avais signalé dans les documents que j'ai envoyés. Je ne sais pas si le greffier vous a distribué les documents concernant la loi américaines, mais j'ai ici les références correspondantes et j'aimerais les déposer officiellement.

Le président: Monsieur le greffier, avez-vous reçu les suggestions de M. Chenier en ce qui concerne la loi américaine? Non? Nous allons en prendre note et nous les ferons figurer à notre procès-verbal, monsieur Chenier.

M. Chenier: Merci, monsieur le président. Je vais essayer de vous trouver le texte rapidement. Le voici. Nous nous sommes servis de la terminologie américaine:

Le terme «activités de lobbying» englobe tout contact direct avec des membres, des fonctionnaires et des employés du Congrès et des organismes exécutifs chargés de prendre les décisions, et notamment les activités de préparation, de planification et de recherche, ainsi que tout autre travail préliminaire destiné, au moment où il est effectué, à servir au lobbying.

Je pense que ce serait une innovation très intéressante à ajouter à la loi canadienne. Pourquoi, me direz-vous? Pour la même raison qu'aux États-Unis. Le projet de loi C-43 est une mesure importante qui devrait—du moins, il faut l'espérer—rétablir la confiance dans les institutions gouvernementales. Je pense que la population a l'impression, à tort ou à raison, que les gens peuvent quitter la fonction publique et se lancer dans les relations gouvernementales pour tirer profit de leurs compétences, de leurs relations et de leur connaissance des dossiers.

En exigeant l'enregistrement des personnes qui participent à l'élaboration des stratégies de lobbying, tout autant qu'à leur application, le gouvernement réglerait également la question difficile du lobbying organisé au niveau populaire. Vous me suivez, monsieur le président.

Le président: Non.

M. Chenier: À l'heure actuelle, dans toute campagne de lobbying faisant appel à la population, il y a évidemment des gens qui s'occupent de toute l'organisation de ces campagnes, par exemple, du genre de formulaire à utiliser, de l'opportunité d'une campagne postale, de l'usage qu'ils devraient faire de leurs fonds, de la nécessité d'essayer d'organiser les épiciers du coin ou les clubs de chasse et pêche, par exemple. Aucune de ces activités n'a à être enregistrée parce qu'il ne s'agit pas d'un

[Texte]

here, if I were engaged in that activity, then I would have to register it. I would have to say I am preparing materials, plans, etc., to organize others to lobby in this particular area.

That concludes the comments I wish to make, and I'd be happy to answer any questions you might have.

Mme Dalphond-Guiral: Monsieur Chenier, vous avez un nom très français, alors peut-être comprenez-vous bien le français?

M. Chenier: Je le comprends, mais je ne peux pas le parler.

Mme Dalphond-Guiral: Très bien. Merci d'être là. Parmi les témoins précédents, quelqu'un a dit que, bien sûr, qui avait ses entrées au gouvernement avait un grand privilège. Or, quand le président vous a présenté, j'ai cru comprendre que vous étiez le lobbyiste des lobbyistes. De plus, dans votre présentation, vous avez dit que vous avez travaillé pendant très longtemps au gouvernement.

Comment vous sentez-vous du point de vue de l'éthique d'être non seulement ce que vous êtes, mais d'être en plus quelqu'un qui connaît beaucoup de gens? Comment vous sentez-vous? Confortable? Parce qu'en écoutant votre présentation, personnellement, j'entends beaucoup d'éléments faisant référence aux valeurs; vous voudriez que les choses soient claires, que les choses soient dites. Est-ce que je comprends bien que vous voudriez que le projet C-43 soit plus exigeant afin de favoriser une plus grande transparence?

Est-ce que c'est votre séjour au gouvernement qui vous fait voir les choses de cette façon?

Dr. Chenier: No, I think it's more my work as publisher and editor of a newsletter that covers both government and advocacy. We publish newsletters in both these areas.

I think my main point is that there seems to be a decision the committee can take, that is, that a certain type of lobbyist, the consultant lobbyist, the tier I lobbyist, should be required to disclose more and more and more information, such as their fees, etc. I would argue that much more lobbying is done by the association and corporate lobbyists than by the consultant or tier I lobbyists. I would much prefer a bill that was broad and covered everyone to the same extent and disclosed all of their activities, rather than one that centred in on a particular activity. In my view, the result will be that they will just make sure they do less of it and that the corporate and association people who have to disclose less do more of the lobbying.

[Traduction]

contact direct. Selon le projet de loi américain, et si cette modification était adoptée ici, toute personne engagée dans ce type d'activité devrait s'enregistrer. Si c'était mon cas, par exemple, je devrais dire que je prépare du matériel, des plans d'action, et ainsi de suite pour organiser d'autres personnes en vue de campagnes de lobbying dans un domaine particulier.

Voilà qui conclut les commentaires que je voulais faire; je me ferai un plaisir de répondre à toutes vos questions.

Ms Dalphond-Guiral: Mr. Chenier, since your name is unmistakably French, you might understand that language well?

Mr. Chenier: I understand it, but I can't speak it.

Ms Dalphond-Guiral: Very well. Thank you for being here. One of the previous witnesses said that, of course, it is a real privilege to have easy access to the government. But when the Chairman introduced you, I understood that you were the lobbyists' lobbyist. You also said in your presentation that you have worked many years for the government.

How do you feel, from the ethical point of view, being not only what you are, but also someone who knows a lot of people? How do you feel about that? Are you comfortable with it? Because listening to your presentation, I heard a lot about values; you would like things to be clear, to be open. Am I to understand that you would like Bill C-43 to be more stringent in favour of more transparency?

Do you see things that way because you have worked for the government?

M. Chenier: Non, je pense que c'est plutôt parce que je travaille comme éditeur et rédacteur d'un bulletin qui porte à la fois sur le gouvernement et sur les moyens de pression. Nous publions des bulletins dans ces deux domaines.

Ce que je veux dire surtout, c'est que le comité peut décider qu'une certaine catégorie de lobbyistes, c'est-à-dire les lobbyistes-conseils, ceux de la première catégorie, devraient être tenus de communiquer de plus en plus d'information, par exemple au sujet de leurs honoraires, et ainsi de suite. À mon avis, les lobbyistes qui travaillent pour le compte d'une association et les lobbyistes salariés font beaucoup plus de lobbying que les lobbyistes-conseils ou les lobbyistes de première catégorie. Je préférerais de loin un projet de loi général, qui les traiterait tous de la même façon et les obligerait à déclarer toutes leurs activités, plutôt qu'un projet de loi axé sur une activité en particulier. Il me semble qu'en définitive, les lobbyistes vont tout simplement réduire leurs activités de ce genre et que ceux qui travaillent pour des entreprises et des associations, et qui ne sont pas tenus de déclarer autant de choses, se chargeront d'une plus grande part du lobbying.

• 1100

Mrs. Dalphond-Guiral: Yes.

J'aurais une deuxième question. Est-il clair que, pour vous, divulguer l'agenda des rencontres des lobbyistes avec les ministres, avec les hauts fonctionnaires ou avec les parlementaires, est-il clair, dis-je, que de faire tomber cet agenda dans le domaine public ne vous pose absolument aucun problème?

Mme Dalphond-Guiral: Oui.

I have a second question. Are you sure that you have absolutely no problem with the obligation to disclose the agenda of meetings between lobbyists and ministers, senior officials or parliamentarians, so that it is in the public domain?

[Text]

Dr. Chenier: Again, there's a danger here of too much information. I'm sure it has come up before that if everything was brought out, it might be difficult to separate the important from the unimportant.

I'm not suggesting that every meeting has to be a registrable activity. Again, I would prefer to see goals as a registrable activity, what you're trying to achieve, and not necessarily all the steps that you are taking to influence it. Otherwise, we could face the problem of having far too much information and no one being able to understand it or to sift through it or even to handle it. Because of that, perhaps we know less, rather than more, about what is happening.

We know more about a lot of little things, but we can't really see where certain activities are important and where they are taking place.

Mr. Valeri: You mentioned grassroots lobbying, and I'm interested in some clarification. It has been stated by other witnesses that organizing mass letter-writing campaigns or public demonstrations is really aimed at the general public and it involves communication between individuals. Maybe you can comment on the fact that registering such communication could run into problems with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. If you could clarify for me that the inclusion of grassroots lobbying in the American bill helped defeat it and there was a cry from the public saying it would gag the voices of ordinary citizens, then just comment on that, please.

Dr. Chenier: I'm not a lawyer, so I couldn't comment on the charter implications. In my personal opinion, I don't think there are a great charter implications in having people who are being paid to organize a campaign register. If it's only to influence the public, then that's fine. That's probably quite demonstrable, shall we say. However, if they are asking the public to write to government, if they are asking them to make representations to officials or things such as that, then that's not trying to influence the public but to influence the government. If that is part of their campaign, then that should be a registrable activity.

With respect to the defeat of the U.S. legislation, that's my understanding as well. I refer you to some articles in *The Washington Post* that took me aback by what was supposedly a news story but was almost editorial comment in saying that certain elements of the Republican Party were telling blatant lies. I'm quoting here from the news story. You don't very often see that in a news story, so that's why I was sort of shocked.

As you know, it doesn't take many senators to block an initiative; 30 or 36 senators can basically stop legislation dead in its tracks. This particular element of American society, which I think was clearly identified as a fundamentalist element of American politics, was able to convince senators to... I find it hard to pronounce the word. It is "cloture", saying that they could not get the bill through, that they would filibuster any attempt to do this.

[Translation]

M. Chenier: Encore une fois, le danger dans ce cas-là, c'est qu'il y ait trop d'information. Je suis sûr que quelqu'un a déjà fait remarquer que, si tout était rendu public, il pourrait être difficile de distinguer ce qui est important de ce qui ne l'est pas.

Je ne veux pas dire que toutes les rencontres doivent être classées comme consignables. Encore une fois, je préférerais que l'on soit tenu de consigner les objectifs, les buts visés, et pas nécessairement toutes les mesures prises pour y arriver. Autrement, le problème pourrait être un excès d'information que personne ne serait capable de comprendre, de s'y retrouver ou même de savoir quoi en faire. Pour cette raison-là, nous en savons finalement peut-être moins que nous le pensons au sujet de ce qui se passe.

Nous en savons beaucoup plus au sujet des petits détails, mais nous ne pouvons pas vraiment savoir quelles activités sont importantes et dans quel cadre elles se déroulent.

M. Valeri: Vous avez parlé du lobbying au niveau des regroupements populaires; j'aimerais avoir des éclaircissements à ce sujet-là. D'autres témoins nous ont dit que l'organisation de campagnes d'envoi de lettres ou de manifestations populaires vise en réalité le grand public et repose sur la communication entre individus. À votre avis, est-ce que l'obligation de consigner ce genre de communications pourrait poser des problèmes en ce qui concerne la Charte canadienne des droits et libertés? J'aimerais savoir si l'inclusion de ce genre de lobbying dans le projet de loi américain a contribué à sa défaite et si le grand public s'est plaint que cela bâillonnerait les simples citoyens. J'aimerais avoir votre avis là-dessus, s'il vous plaît.

M. Chenier: Je ne suis pas avocat; je ne peux donc pas faire de commentaires sur la question de la Charte. Mais à mon avis, je ne vois pas comment la Charte pourrait empêcher que l'on inscrive au registre des gens qui sont payés pour organiser une campagne. Si cette campagne ne vise qu'à influencer la population, alors, c'est bien. Disons que c'est probablement assez facile à démontrer. Mais si ces gens-là demandent au public d'écrire au gouvernement, de faire pression sur les fonctionnaires ou de faire d'autres choses du même genre, la campagne ne vise pas à ce moment-là à influencer la population, mais plutôt le gouvernement. Si c'est un élément de la campagne, cette activité devrait être consignable.

En ce qui concerne le rejet du projet de loi américain, c'est ce que j'y vois également. Je vous renvoie à certains articles du *Washington Post*; j'ai été complètement sidéré de lire, dans ce qui était supposé être un reportage, mais qui avait presque le ton d'un éditorial, que certains éléments du Parti républicain mentaient effrontément. Je vous rapporte ce que j'ai lu dans ce reportage. Ce n'est pas le genre de chose qu'on voit très souvent dans un reportage, et c'est cela qui m'a plutôt déconcerté.

Comme vous le savez, il ne faut pas beaucoup de sénateurs pour bloquer une initiative; en gros, 30 ou 36 sénateurs peuvent tuer un projet de loi. Cet élément de la société américaine, qui est clairement identifié comme fondamentaliste, je pense, a réussi à convaincre les sénateurs de... Je trouve le mot difficile à prononcer. On parle de «clôture», ce qui veut dire que ces sénateurs refusaient de discuter du projet de loi et qu'ils étaient prêts à faire de l'obstruction systématique contre toute tentative en ce sens.

[Texte]

Of course, the time was very short. They had only days, or perhaps hours, to get the bill through, because they waited until the very last moment to send it out of conference into the Houses.

[Traduction]

Bien sûr, le délai était très court. Le gouvernement n'avait que quelques jours, voire quelques heures, pour faire adopter le projet de loi parce qu'il avait attendu à la toute dernière minute pour l'envoyer aux Chambres après son étude en commission interparlementaire.

• 1105

Again, that same bill, with very minor modifications, was the bill that passed the Senate 97 to 2 about ten months ago. I think it was quite a surprise when they were able to block it.

Encore une fois, ce même projet de loi a été adopté au Sénat par 97 voix contre 2, après des modifications très mineures, il y a environ 10 mois. Je pense que cela a été toute une surprise quand ils ont réussi à le faire bloquer.

Mr. Valeri: Okay, so just to clarify what you're saying, if a letter-writing campaign is being organized to directly influence government policy, if as members of Parliament we're receiving letters from our constituents that in fact have been organized by some association, that should be registrable.

M. Valeri: Donc, pour clarifier ce que vous dites, si une campagne d'envoi de lettres était organisée en vue d'influencer directement la politique gouvernementale, ou si nous recevions, en tant que députés, des lettres de nos commettants dans le cas d'une campagne organisée par une association, cette activité devrait être consignable.

Dr. Chenier: Mr. Chairman, let's use smoking as an example, where you might have a major public campaign to get people to stop smoking. That would not be a registrable activity. However, if you also had a major campaign to get people to pressure their MPs or officials in the ministry of health to do something about smoking, that would be a registrable activity, and again the legislation would be with the intention of doing that. Then you would have to register.

M. Chenier: Monsieur le président, prenons l'exemple d'une grande campagne publique qui viserait à inciter les gens à cesser de fumer. Il ne serait pas nécessaire de consigner cette activité. Mais s'il y avait aussi une grande campagne pour demander aux gens de faire pression sur leurs députés ou sur les fonctionnaires de la Santé pour qu'ils fassent quelque chose au sujet du tabagisme, il faudrait que cette activité soit consignable; encore une fois, il faudrait que l'intention soit là, et il serait alors nécessaire de consigner l'activité.

Mr. Epp: I would like to begin by asking you to go back to your good days in the academic world when you first studied government relations; I'm sure that's in the broad context of how decisions are made in government. You indicate the government relations industry is a growing industry. Does that mean we are losing democracy in this country, in your view?

M. Epp: Je voudrais vous demander tout d'abord de revenir en arrière, à la belle époque où vous étiez à l'université, quand vous avez commencé à vous intéresser aux relations avec le gouvernement; je suis sûr que vous avez abordé la question dans le contexte des mécanismes de prises de décisions au gouvernement. Vous dites que le secteur des relations avec le gouvernement est en pleine croissance. Est-ce que cela signifie que nous sommes en train de perdre la démocratie dans notre pays, à votre avis?

Dr. Chenier: I could answer, did we ever have it?

M. Chenier: Je pourrais vous répondre en vous demandant si nous l'avons jamais eue?

Mr. Epp: That would be a better question.

M. Epp: Cette question serait plus à propos, en effet.

Dr. Chenier: Parliamentary government has sometimes been characterized as the election of a dictator every four years.

M. Chenier: On dit parfois que le régime parlementaire consiste à élire un dictateur tous les quatre ans.

I think there's a bit of a dichotomy here, and it does get at it from the academic sense—the concern over growing corporatism, which is the movement of policy-making outside political institutions such as Parliament towards extra-parliamentary agencies where you bring all the groups together and you decide what should happen and that becomes binding, or it's then sent to Parliament and expected to be rubber-stamped.

Je pense qu'il y a une certaine dichotomie, et elle est effectivement intéressante sur le plan théorique—je veux parler des inquiétudes face à la montée du corporatisme, ce qui désigne la tendance à élaborer les politiques en dehors des institutions classiques comme le Parlement, et d'en confier la tâche à des organismes extraparlimentaires qui regroupent tout le monde, qui décident ce qui devrait se passer et dont les décisions s'appliquent automatiquement, à moins qu'elles ne soient renvoyées au Parlement, qui est censé les approuver sans discussion.

To the extent that the policy process has opened and brought in more and more people in the discussion of options, you do in a way, once you've made the deal, once you've said yes, that's acceptable, and the parties have agreed—and I have to point out that most of that deal-making takes place a good distance away from Parliament—have a different sort of democracy, where those people who are directly involved are coming together and finding the solutions, but that excludes the rest of your democratic institutions.

Dans la mesure où le processus politique est plus ouvert et que plus de gens participent à l'examen des options, il y a effectivement en un sens, une fois qu'une entente a été conclue, une fois qu'on a décidé que quelque chose était acceptable et que les parties se sont mises d'accord—et je dois souligner que ces négociations se déroulent le plus souvent à bonne distance du Parlement—il y a donc une démocratie de nature différente, puisque ce sont les personnes directement touchées qui se regroupent pour trouver une solution, mais cela exclut le reste des institutions démocratiques.

[Text]

The Chairman: Can I interrupt here for a moment? I've just been informed we have another witness, Mr. Roddick, who is with the law firm of Roddick & Peck from Edmonton, who came in this morning as well. Unfortunately, I understand from the clerk's office, there was a mix-up and they gave him the wrong instructions.

So could I invite Mr. Roddick to the table to join you, Dr. Chenier, as a panellist? I would like Mr. Epp to finish his questioning with you, Dr. Chenier. Then I would invite Mr. Roddick to give us some brief remarks and just continue on.

Is that acceptable to you, Dr. Chenier? Do you object?

Dr. Chenier: No.

The Chairman: Do any of the other members object to that? Yes?

Mr. Epp: I have a question. Are these our last witnesses?

The Chairman: These are our last witnesses. We're right on time. The problem is that unfortunately someone in Mr. Normand's office screwed up. Is that correct?

The Clerk of the Committee: Probably me.

The Chairman: Well, that's why he's so small, because I keep hammering him into the floor.

I welcome you, sir, and I'll let Mr. Epp finish and then we'll introduce you.

• 1110

Mr. Epp: I appreciate your doing that, Mr. Chairman, for one of my home-town guys.

Okay, let's get back here. I'm just wondering about this whole process of lobbying. We have had the thing grow tremendously, and in the last four years here in Canada we've had this move now somehow to hold lobbyists accountable. You're doing it without elections, really. MPs, on the other hand, have to go before the people and fight the perceptions or whatever and try to be re-elected; or some of us fight the perceptions in order to get elected. Lobbyists are viewed... and this is the reason we have this distrust of government, and one of the groups fingered is the lobbyists.

We did it ourselves in our own campaign, because it's the perception of people. It rings a good chord when you say, hey, you can elect an MP and you pay a lot of money to run his office and do his business, but really he has very little input. As a new MP now for a year... to me, the perceptions are now confirmed. I really don't have much input into government policy. I have no input at all into procurement on the part of the government. That is as an opposition member. The same thing would probably be true for backbench government members. It looks as if the cabinet and the top-level bureaucrats make all the decisions.

[Translation]

Le président: Puis-je vous interrompre un instant? On vient de me dire que nous avons un autre témoin, M. Roddick, qui est membre du cabinet d'avocats de Roddick & Peck, d'Edmonton; il est venu ce matin lui aussi. Malheureusement, d'après ce qu'on me dit au bureau du greffier, il y a eu un malentendu, et le témoin n'a pas reçu les bonnes instructions.

Je me demande donc si je pourrais inviter M. Roddick à la table des témoins, pour qu'il se joigne à vous, monsieur Chenier, en tant qu'expert? J'aimerais que M. Epp termine d'abord les questions qu'il a à vous poser, monsieur Chenier. J'inviterai ensuite M. Roddick à nous présenter quelques brèves remarques, après quoi nous pourrions poursuivre nos travaux.

Êtes-vous d'accord, monsieur Chenier? Avez-vous des objections?

M. Chenier: Non.

Le président: Y a-t-il d'autres membres du Comité qui ont des objections? Oui?

M. Epp: J'ai une question à poser. Est-ce que ce sont nos derniers témoins?

Le président: Ce sont nos derniers témoins. Nous avons parfaitement respecté notre horaire. Le problème, c'est qu'il y a malheureusement quelqu'un au bureau de M. Normand qui s'est trompé. N'est-ce pas?

Le greffier du Comité: Probablement moi.

Le président: Eh bien, c'est pour cela qu'il est tellement petit, parce que je n'arrête pas de lui taper dessus.

Je vous souhaite la bienvenue, monsieur. Je vais laisser M. Epp finir, après quoi nous allons vous présenter.

M. Epp: Je vous suis reconnaissant de ce que vous faites là, monsieur le président, pour un gars de mon patelin.

Donc, revenons à nos moutons. Je me pose des questions sur tout le processus du lobbying. C'est une activité qui a connu une croissance exceptionnelle, et ces quatre dernières années, nous avons assisté à un mouvement visant à obliger les lobbyistes à rendre compte de leurs activités. Vous travaillez sans avoir été élus, en fait. Mais d'autre part, les députés doivent se présenter devant le peuple et lutter contre les perceptions et tout le reste, pour essayer de se faire réélire ou, dans certains cas, de se faire élire. Les lobbyistes sont considérés comme... et c'est la raison pour laquelle on a si peu confiance dans le gouvernement; un des groupes pointés du doigt, c'est les lobbyistes.

Nous l'avons fait nous-mêmes dans notre propre campagne, parce que c'est ce que les gens perçoivent. Cela fait bien de dire qu'on peut élire un député et payer beaucoup d'argent pour faire fonctionner son bureau et pour faire son travail, mais en réalité, il n'a vraiment pas son mot à dire. En tant que nouveau député, depuis un an... les perceptions que j'avais sont confirmées. Je n'ai vraiment pas beaucoup d'influence sur la politique du gouvernement. Et je n'ai absolument rien à dire dans les achats que fait le gouvernement. Bien sûr, je suis dans l'opposition, mais ce serait probablement la même chose pour les députés d'arrière-ban du parti au pouvoir. On dirait bien que ce sont les membres du Cabinet et les hauts fonctionnaires qui prennent toutes les décisions.

[Texte]

A company looking for a government job or some organization that wants to change government policy. . . really, I think all it's doing is reacting to the reality that if you want something changed in here, get to where the decision-making loop is and get into that loop; and the way to do that is via lobbyists.

So a couple of times in this committee I have promoted, tongue-in-cheek but also partially with some seriousness, that we should just do away with these lobbyists and empower the MPs to do their work. What's your reaction to a far-out statement like that?

Dr. Chenier: I think there's room for both. I don't think MPs can necessarily take on every case that comes before them, or perhaps even dedicate the amount of effort it might require. For example, Mr. Roddick specializes in native affairs, and these can be very long and prolonged campaigns, over years and years. You can't expect an MP to do that. Some of them aren't around for years and years, to start off with.

There's room for both, and there's a need for both. I would like to see MPs have a stronger role in policy development; but I don't think lobbyists are to blame, one way or the other.

Mr. Epp: Oh, they fill the vacuum.

Dr. Chenier: All a lobbyist does, sir, is help his client get the decision he requires, much as a lawyer helps his client get through the courts with the best verdict possible. Many lobbyists approach their job in that way: you have a problem; well, here's how we can approach it, here's how we think it will be solved. To the extent that MPs may or may not be important cogs in that campaign; they may or may not be used, consulted, informed, etc.

Again, you have to think time is money. To the extent that they can't be involved or they're not important, a lobbyist would have to say no, this is not an MP's job, or it wouldn't help us; or they may look and say, gosh, the MP in that riding happens to be a cabinet minister; yes, it's very good, let's try to get him or her on side.

Mr. Epp: I want to come back to this line of questioning, but the chairman has suggested we bring our next guest on line here.

The Chairman: I apologize again to you, Mr. Roddick. If you would, please introduce yourself and make an opening statement.

Mr. Robert F. Roddick (Lawyer, Roddick & Peck): Thank you, Mr. Chairman. I was over at the other meeting room, in the West Block. I made some inquiries, but I apologize, because I should have made clearer inquiries on the meeting. It wasn't until they broke that it became clear to me we weren't following them. For that I apologize.

Mr. Chairman and members of the committee, first I'd like to thank you for your invitation to appear before you.

[Traduction]

Quand une entreprise cherche à obtenir un marché du gouvernement ou qu'une organisation souhaite faire modifier une politique. . . en fait, tout ce que font ces gens-là, c'est de réagir à la réalité selon laquelle il faut s'immiscer dans le cercle des décideurs pour faire changer les choses ici; et c'est en faisant appel à des lobbyistes qu'on peut y arriver.

Donc, j'ai déjà proposé à quelques reprises devant le Comité—un peu par plaisanterie, mais il y a quand même un fond de sérieux—que nous devrions tout simplement nous débarrasser de ces lobbyistes et de donner aux députés le pouvoir de faire leur travail. Que pensez-vous d'une déclaration aussi extravagante?

M. Chenier: Je pense qu'il y a de la place pour les deux. Les députés ne peuvent pas nécessairement s'occuper de tous les cas qui leur sont soumis, ni même peut-être leur consacrer tous les efforts nécessaires. Par exemple, M. Roddick se spécialise dans les affaires autochtones, qui peuvent donner lieu à des campagnes très longues, qui durent parfois des années et des années. On ne peut pas s'attendre à ce qu'un député fasse ce genre de chose. De toute façon, il y en a qui ne sont pas présents pendant des années et des années.

Il y a donc de la place pour les deux, et les deux sont nécessaires. J'aimerais bien que les députés jouent un plus grand rôle dans l'élaboration des politiques, mais je ne pense pas que les lobbyistes soient à blâmer, d'une façon ou d'une autre.

M. Epp: Oh, ils comblent un vide.

M. Chenier: Monsieur, tout ce qu'un lobbyiste fait, c'est d'aider son client à obtenir la décision dont il a besoin, exactement comme un avocat aide son client à obtenir le meilleur verdict possible dans ses démêlés avec les tribunaux. Beaucoup de lobbyistes conçoivent leur travail de cette façon-là: vous avez un problème, alors voici comment nous pouvons l'aborder et comment nous pensons pouvoir le résoudre. Et les députés peuvent être des rouages importants dans les campagnes de ce genre, mais pas toujours; il y a des cas où l'on peut faire appel à eux, les consulter, les informer, etc., et il y en a d'autres où ce n'est pas utile.

Encore là, le temps c'est de l'argent. Dans la mesure où il peut ne pas être opportun qu'un député participe à une campagne, ou encore que sa présence n'y ajoute rien, le lobbyiste se doit de dire non, ce n'est pas un travail de député, ou alors il ne peut pas nous aider; ou encore, il pourrait raisonner que le député d'une circonscription étant également ministre, cela pourrait être très utile et justifierait qu'on essaie de l'avoir de son bord.

M. Epp: Je vais vouloir vous poser plus tard d'autres questions sur le même sujet, mais le président a suggéré que nous présentions maintenant notre prochain invité.

Le président: Je m'excuse encore une fois, monsieur Roddick. Si vous le voulez bien, j'aimerais que vous vous présentiez et que vous nous fassiez une déclaration préliminaire.

M. Robert F. Roddick (avocat, Roddick & Peck): Merci, monsieur le président. Je suis allé à l'autre salle de réunion, à l'Édifice de l'Ouest, je me suis informé, mais je m'excuse; j'aurais dû prendre plus de renseignements sur la séance. C'est seulement quand la séance a été levée que je me suis rendu compte que nous ne suivions pas. Je m'en excuse.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du Comité, je tiens tout d'abord à vous remercier de votre invitation à comparaître.

[Text]

I would like to make a very short presentation. There are three parts to it.

[Translation]

Je voudrais faire une déclaration très brève, en trois points.

• 1115

In one I'm going to give a little bit of a history of what my experience and background have been with government and with lobbying.

The second is some of the things I see with regard to the current act and perhaps some of its shortcomings.

Thirdly, I have a couple of personal views as to what I believe would be appropriate in legislation.

I practise law. As my friend has indicated, my practice since 1967 has been either exclusively or almost exclusively involved with natives and native issues. I've acted for a number of first nations over that period. I've acted for a number of first nations native organizations, both provincially and nationally. I have acted and continue to act and I'm registered as a lobbyist with regard to—I'm guessing, since I don't remember the number at the moment—probably 20 first nations in this country at this time.

With regard to the question of lobbying, I have found that there is absolutely no question that part of what I do is lobbying. But there is a very grey line between what is lobbying and what is practising law. I'm not trying to paint a grey line; I'm just suggesting to this committee that that's sometimes a very difficult line to draw.

I've been involved in a number of pieces of legislation that have gone before the House, from 1972 to the most recent about three weeks ago in front of the Standing Committee on Indian Affairs with some Split Lake legislation that is now through the House. For sure, parts of that are exempted from lobbying pursuant to the act. But as part of that process, we met with representatives of each of the parties prior to those meetings, and the MPs were most accommodating. That clearly comes within this definition of lobbying. Appearing in front of the committee doesn't.

I'm saying that, from my perspective, I tend to wander back and forth across that line.

The current act talks about the purpose of the legislation being the public knowing who is lobbying the government. That's a perfectly proper piece of information for the public to have.

I find it somewhat puzzling that the legislation then goes on to cover only people who are paid to lobby, because it's my view that a significant amount of the very significant lobbying that is done in this country is done by people who are not paid and do not fall under the regulation of this act. If the goal is for the public to know who is lobbying, then it's my view that the payment part is somewhat artificial.

I've read the letter Mr. Normand was kind enough to send me, setting out some of the issues raised by this committee; that is, the relationship between lobbyists and politicians. For years our political system has nurtured that relationship. That's a non-partisan statement. In my view, one party is not better or worse than another party with regard to that. It's the nature of the animal.

Premièrement, je vais vous décrire rapidement mon expérience et mes antécédents dans le domaine du lobbying et des relations avec le gouvernement.

Deuxièmement, je vais vous parler de certains aspects de la loi actuelle et peut-être aussi de certaines de ses lacunes.

Troisièmement, je voudrais vous exposer quelques idées personnelles qu'il serait approprié d'inclure dans la loi, à mon avis.

Je suis avocat. Comme mon collègue vous l'a dit, ma pratique porte à peu près exclusivement depuis 1967 sur les Autochtones et les questions autochtones. J'ai représenté pendant cette période un certain nombre de premières nations et d'organisations autochtones, tant au niveau provincial que national. J'ai représenté et je continue de représenter une vingtaine des premières nations du pays et je suis enregistré comme lobbyiste dans ce domaine; je vous cite là un chiffre approximatif parce que je ne me souviens pas de leur nombre exact pour le moment.

Je me suis rendu compte, en ce qui concerne le lobbying, qu'il ne fait absolument aucun doute qu'une partie de mes activités constitue du lobbying. Mais la frontière est très floue entre le lobbying et la pratique du droit. Je n'essaie pas de créer une zone grise, mais je veux simplement faire comprendre au Comité qu'il est parfois très difficile de tracer la ligne entre les deux.

J'ai participé à l'examen d'un certain nombre de projets de loi soumis à la Chambre depuis 1972; encore tout récemment, il y a à peu près trois semaines, j'ai comparu devant le Comité permanent des Affaires indiennes, à l'occasion de l'examen de mesures législatives qui portent sur Split Lake qui sont maintenant devant la Chambre. Bien sûr, certains aspects de ce travail ne constituent pas du lobbying au sens de la loi. Mais dans le processus, nous avons rencontré des représentants de chacun des partis avant ces rencontres, et les députés ont été très serviables. Cet aspect-là répond clairement à la définition actuelle du lobbying. Mais pas ma comparution devant le Comité.

Donc, personnellement, je me promène sans cesse d'un côté et de l'autre de la ligne.

La loi actuelle précise qu'elle a pour objectif de permettre au public de savoir qui fait du lobbying auprès du gouvernement. C'est un renseignement auquel le public a parfaitement droit.

Mais je trouve un peu difficile de comprendre que la loi ne couvre que les gens qui sont payés pour faire du lobbying parce qu'à mon avis, une bonne part du lobbying très important qui se fait dans notre pays vient de gens qui ne sont pas payés et qui ne sont donc pas soumis à la réglementation découlant de cette loi. Si l'objectif est de permettre à la population de savoir qui fait du lobbying, ce critère relatif à la rémunération est à mon avis quelque peu artificiel.

J'ai lu la lettre que M. Normand a eu la gentillesse de m'envoyer et dans laquelle il énumère quelques-unes des questions soulevées par le Comité, à savoir les liens entre les lobbyistes et les représentants politiques. Pendant des années, notre système politique a encouragé ces liens. Et je vous dis cela dans un esprit non partisan. À mon avis, les partis se valent tous à cet égard. C'est le système qui veut cela.

[Texte]

If it's the intention to set some rules as to conflict of interest, I believe that is reasonable. I have colleagues in my profession who think there should be no rules, but that's not my view.

On the question of what those rules are, I don't know. I don't have any suggestions for that. But if it's a conception that's out there, that isn't a problem with rules.

The other thing that's suggested is that there might be a code of conduct. Again, I guess depending a little bit on what it is, that does not seem to be an unreasonable principle. I suppose we can debate what might be in it, as you can with any piece of legislation. Once you get to the detail, you get to the debate.

I found those two principles to be reasonable. I registered when the act came out. I know that a number of my colleagues never did. I'm not sure it was even a conscious decision on their part, because when you read the legislation that exists, I think it's much broader than most people understand.

A lot of people, in a very small part of what they do, end up "lobbying" within the act without ever realizing that's what they're doing at the time. It's a very small part of their job, and, quite frankly, registration never crossed their mind.

• 1120

I'm concerned the government will put a system in place that will become so onerous people won't follow it. I try reasonably hard to keep up with the timeframes in the legislation in terms of registering on matters that come up, because in my business they sometimes tend to come up fairly quickly.

Perhaps I shouldn't speak about the legal profession in general, but from what I understand not very many lawyers have registered. I've heard various reasons why they haven't, and I'm not here to debate or defend those reasons, but a system must be reasonable.

I wander back and forth from practising law to lobbying to practising law without any clear intent of moving from one to the other, and that's why I register. But I don't think many people practise law on the basis I do.

The other group that comes to mind is engineers. A small part of what they do involves lobbying.

I don't think there's a lot of use for this two-tiered system that's in the present act. You're either a lobbyist or you're not a lobbyist. I look at the exceptions. I happen to work for first nations, and I suppose if I didn't want to register under the present act I would cut some sort of deal that while working for them I would be an employee and circumvent the requirement to register. I don't think that's the intention and the spirit. I don't think that's how this legislation should be dealt with.

I believe the purpose of the legislation is reasonable and as long as the requirements on people who are lobbying don't become overly onerous, it's reasonable for them to register.

Mr. Chairman, those are my comments subject to any questions you may have. I don't want to go on too long with the presentation.

[Traduction]

Si le projet de loi vise à établir des règles au sujet des conflits d'intérêts, il me semble que c'est raisonnable. J'ai des collègues, dans ma profession, qui pensent qu'il ne devrait pas y avoir de règles, mais je ne suis pas de cet avis.

Quant à savoir quelles devraient être ces règles, je n'en sais rien. Je n'ai pas de suggestions à faire à ce sujet-là. Mais s'il s'agit d'une question de perception, ce n'est pas un problème de règles.

Il est également question d'un code de conduite. Encore là, selon ce que contiendra ce code, c'est un principe qui ne me semble pas déraisonnable. Je suppose que nous pourrions discuter du contenu de ce code, comme dans le cas de tout projet de loi. Une fois qu'on en arrive aux détails, c'est là que la discussion commence.

À mon avis, ces deux principes sont raisonnables. Je me suis enregistré quand la loi est entrée en vigueur. Je sais qu'un certain nombre de mes collègues ne l'ont jamais fait. Je ne suis même pas sûr qu'il s'agisse d'une décision consciente de leur part, parce que quand on lit la loi actuelle, on se rend compte qu'elle a une portée beaucoup plus vaste que ce que croient la plupart des gens.

Il y a bien des gens qui, même si ce n'est qu'une infime partie de leurs activités, font du «lobbying» au sens de la loi sans même s'en rendre compte. C'est un aspect très mineur de leur travail et, bien franchement, ils n'ont même jamais songé à s'enregistrer.

Je crains que le gouvernement n'instaure un système qui finira par devenir tellement onéreux que les gens ne l'appliqueront pas. Je m'efforce de respecter les délais prévus dans la loi pour déclarer les engagements que je prends, mais ce n'est pas facile parce que les choses vont assez vite dans mon métier.

Je ne devrais peut-être pas généraliser, mais peu d'avocats se sont fait enregistrer, à ce que je sache. Ils ne l'ont pas fait pour diverses raisons, d'après ce que j'ai entendu dire, mais je ne suis pas là pour en discuter ou les justifier. En tout cas, il faut que le système soit raisonnable.

Je m'adonne alternativement à la pratique du droit et au lobbying et je passe de l'un à l'autre de façon involontaire; c'est pourquoi je me suis fait enregistrer. Par contre, je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de gens qui s'adonnent à la pratique du droit dans les mêmes conditions que moi.

L'autre exemple qui me vient à l'esprit est celui des ingénieurs. Une petite partie de leur travail consiste à faire du lobbying.

Je ne pense pas que le système à deux catégories prévus dans la loi actuelle soit très utile. Ou l'on est lobbyiste ou on ne l'est pas. Je pense aux exceptions. Je travaille pour les premières nations et je suppose que si je ne voulais pas me faire enregistrer en vertu de la loi actuelle, je pourrais toujours m'arranger avec ces gens-là pour être considéré comme un employé quand je travaille pour eux. Cela me permettrait de contourner la loi. Je ne crois pas que ce soit là l'idée. Je ne crois pas que ce soit là une chose à faire.

J'estime que l'objet de la loi est raisonnable et qu'il est raisonnable de se faire enregistrer pour autant que cela ne devienne pas trop onéreux pour les gens qui font du lobbying.

Monsieur le président, voilà ce que j'avais à dire et je suis maintenant prêt à répondre à vos questions. Je ne tiens pas à prolonger l'exposé indéfiniment.

[Text]

I'd like to get back to Dr. Chenier and the specifics of this bill. Since you have been so closely involved with this whole lobbying scene for so long, you might be able to give us some good insight.

I think you probably have as good a perspective as anyone on the problem we're trying to solve, which is the perception people have. To some degree we're trying to solve the reality of impropriety in the lobbyist procedure. Some people are doing things that are unfair to the rest of Canadians. To what degree do you think Bill C-43 is actually successful in addressing those concerns, or do you think it's just window dressing?

Dr. Chenier: In my view, the purpose of Bill C-43 and the current act is not to curb improper behaviour, it's a disclosure requirement. Its purpose is to get people who are lobbying to disclose their activities.

To the extent people are bending the law and perhaps don't want to disclose their lobbying activities, it's one way of penalizing them. It's like getting Al Capone on tax avoidance charges. If you can't get him on racketeering, you get him on tax-avoiding charges.

Influence peddling may be very difficult to prove, but it's a criminal offence already. If someone is doing things in the lobby profession or a government relations profession and not registering, it's perhaps just one thing you could charge him or her with.

The act itself, outside of the code of conduct which I have yet to see, does not define what is and is not permissible lobbying behaviour. It only says if you're doing these things you must disclose them.

Mr. Epp: I have one last question before I pass to my colleagues across the floor. I've lost track of how much time I've used here.

• 1125

The Chairman: It's your last day, so I'm relaxed.

Mr. Epp: You're just going to be really relaxed; great. Thank you.

I would like to talk a bit to Mr. Roddick. You are a lawyer primarily and a lobbyist secondarily—I think that's the way you would probably classify yourself.

Mr. Roddick: Yes.

Mr. Epp: My question to you is this. One of the requirements for increasing trust among the public... If you can't control who gets into the decision-making loop of government, you can't really control what they do because they're going to do whatever they want anyway. The idea is to disclose more of it. Yet lawyers are very, very rigid with respect to disclosing any details about their clients. In fact, I think there is even in their code of ethics a requirement that they not disclose under certain circumstances who their clients are or what they're representing them for.

[Translation]

Je vais céder à nouveau la parole à M. Chenier pour qu'il nous explique ce projet de loi en détail. Étant donné que vous avez eu des contacts étroits avec les milieux du lobbying depuis très longtemps, vous pourriez peut-être nous fournir des renseignements intéressants.

Vous avez probablement une connaissance aussi bonne que n'importe qui du problème que nous essayons de résoudre, c'est-à-dire celui de la perception des gens. Nous essayons dans une certaine mesure de résoudre le problème de la conduite répréhensible de certains lobbyistes. En effet, certaines personnes agissent d'une façon qui est injuste pour les autres Canadiens. Estimez-vous que le projet de loi C-43 résoudra effectivement ces problèmes ou que ce n'est que de la poudre aux yeux?

M. Chenier: À mon avis, l'objet du projet de loi C-43 et de la loi actuelle n'est pas de mettre un frein à certains comportements répréhensibles mais d'obliger les lobbyistes à divulguer leurs activités.

C'est un moyen de pénaliser les gens qui contournent la loi et refusent de divulguer leurs activités de lobbying. C'est un peu comme le fait d'avoir coincé Al Capone pour cause d'évasion fiscale. Faute d'arriver à le coincer sur ses affaires de racket, on l'a eu sur l'évasion fiscale.

Le trafic d'influence est une chose qui peut être très difficile à prouver, mais c'est déjà une infraction criminelle. Voilà peut-être un chef d'accusation qu'on pourrait notamment invoquer contre quelqu'un qui a des activités liées au lobbying ou aux relations avec le gouvernement.

La loi, exception faite du code de conduite que l'on attend toujours, ne précise pas quel type de comportement est acceptable ou non dans le cadre du lobbying. Elle dit seulement que ceux qui s'adonnent à ce genre d'activités doivent les divulguer.

M. Epp: J'ai une dernière question à poser avant de céder la parole à mes collègues d'en face. Je ne sais plus exactement combien de temps j'ai déjà parlé.

Le président: C'est votre dernier jour; par conséquent, je ne m'en fais pas.

M. Epp: C'est ça, bientôt vous n'aurez plus à vous en faire du tout. Formidable! Merci.

Je voudrais parler un peu à M. Roddick. Vous êtes d'abord avocat et occasionnellement lobbyiste. Je crois que c'est probablement ainsi que vous décririez vous-même votre profession.

M. Roddick: Oui.

M. Epp: Ma question est la suivante. Pour renforcer la confiance de la population, il est notamment nécessaire d'exiger... Si l'on n'arrive pas à contrôler qui participe au processus décisionnel gouvernemental, il est pratiquement impossible de contrôler les activités de ces gens parce qu'ils feront de toute façon ce qu'ils veulent. Il s'agit d'en savoir plus long sur tout cela. Pourtant, les avocats sont très, très, réticents lorsqu'il s'agit de révéler certains détails sur leurs clients. En fait, je crois même que leur code d'éthique leur interdit de divulguer dans certains cas l'identité de leurs clients ou la nature de l'affaire dans laquelle ils les représentent.

[Texte]

Now, as a lawyer how do you reconcile that in Bill C-43?

Mr. Roddick: I agree with my friend; I don't think it's something you have to reconcile within Bill C-43. It says you register if you're a lobbyist. It seems to me if lawyers are going to choose to be lobbyists they may have chosen to get involved in a matter that has a different set of rules from the rules for acting as a lawyer.

I mean, we are really good at trying to bring our rules along with us if they're convenient. If a lawyer is going to be a lobbyist, perhaps there are rules on lobbyists that are different from the rules on lawyers, and people have to make choices.

If I were to become an accountant I assume I would be bound by the rules of the accounting association when I was doing accounting business. To say I was a lawyer and to claim privilege and those types of things—my baggage that I want to bring with me doesn't cut it. If I choose to get into the rules of lobbying, I have chosen, and my clients have chosen, that I will disclose according to the forms I've filed, that I'm going to be making representations to various levels of government and people under the act, and that disclosure is there by my filling out the form.

It seems to me that as a lawyer, if I have a problem filling out that form, then maybe I had better go and hire somebody else to do the lobbying instead of doing it myself.

It just seems to me if you're going to play in the one pond and the rules are this, that's fine—and I have colleagues who aren't going to like this much—but to change ponds and to try to bring our rules with us I don't think is right.

Mr. Epp: I'm glad to hear you say that, because we've had the opposite.

Mr. Roddick: I know.

Dr. Chenier: Mr. Chairman, on that point, I remember doing a story a number of years ago on contingency fees in the legal profession. As you may know, they're banned in Ontario by the Law Society of Upper Canada, but they are only banned insofar as a lawyer is acting before the courts. Again, in doing this story I was quite surprised to hear that a lawyer acting as a lobbyist could charge a contingency fee and the Law Society would not say that is wrong.

Mr. Epp: What's your view on that? Should it be disallowed in lobbying?

Dr. Chenier: Well, there's a difficulty in terms of drawing the line in the sand, but now that the matter has been raised. . .

The principle I'm supporting here, as Mr. Roddick said, is that there are certain rules that apply only when lawyers are acting as lawyers, and when they act outside of that capacity as lawyers those rules don't apply, so maybe others should.

[Traduction]

Comment faites-vous, en tant qu'avocat, pour concilier ce code d'éthique avec les dispositions du projet de loi C-43?

M. Roddick: Je suis d'accord avec mon collègue; je ne crois pas que la question se pose. Le projet de loi C-43 dit que l'on doit se faire enregistrer si l'on est lobbyiste. À mon avis, les avocats qui décident d'être lobbyistes décident en fait de s'adonner à des activités assujetties à une série de règles différentes de celles qui régissent la profession d'avocat.

On a certes toujours tendance à essayer d'appliquer nos propres règles, si cela fait notre affaire. Par contre, quand un avocat veut devenir lobbyiste, les règles qui régissent cette profession sont peut-être différentes de celles qui régissent la profession d'avocat, et il faut faire un choix.

Si je voulais devenir comptable, je suppose que je serais tenu de respecter le règlement de mon association professionnelle, quand je fais de la comptabilité. Il n'est donc pas question de revendiquer certains privilèges sous prétexte que l'on est avocat. Le fait d'être avocat ne me dispense pas de respecter les règles du lobbying, si je décide de me lancer dans ce genre d'activités. J'ai en effet fait un choix et mes clients aussi: en remettant les déclarations, je me suis engagé à révéler que je vais intercéder auprès de divers niveaux de gouvernement et de diverses personnes en me conformant aux dispositions de la loi.

J'estime que si, en tant qu'avocat, j'ai certaines réticences à remplir cette déclaration, je ferais mieux alors d'engager quelqu'un d'autre pour faire le lobbying à ma place.

À mon sens, quand on pratique un métier, c'est bien d'en respecter les règles mais—et certains de mes collègues n'apprécieront pas beaucoup ce que je vais dire—ce n'est pas bien de vouloir changer de métier tout en essayant de continuer à appliquer ses propres règles.

M. Epp: Je suis heureux de l'entendre, parce qu'on s'est fait dire le contraire aussi.

M. Roddick: Je sais.

M. Chenier: Monsieur le président, je vous signale à ce propos qu'il y a plusieurs années, j'ai écrit un article sur la question des honoraires proportionnels aux résultats dans la profession d'avocat. Comme vous le savez peut-être, en Ontario, cette pratique est interdite par le Barreau du Haut-Canada, mais uniquement lorsqu'il s'agit de défendre des causes devant les tribunaux. En préparant cet article, j'ai été très étonné d'apprendre qu'un avocat qui joue le rôle de lobbyiste peut se faire payer à la commission sans que le Barreau ne fasse la moindre remontrance.

M. Epp: Qu'en pensez-vous? Est-ce que cela devrait être interdit dans le lobbying?

M. Chenier: Eh bien, je dirais qu'il est difficile de faire une distinction très nette entre les deux types d'activités, mais puisque la question a été posée. . .

À l'instar de M. Roddick, j'adhère au principe suivant: il y a certaines règles qui ne s'appliquent aux avocats que lorsqu'ils agissent à ce titre et elles cessent de s'appliquer lorsqu'ils s'adonnent à d'autres types d'activités; par conséquent, il faudrait peut-être que d'autres règles s'appliquent dans ces cas-là.

[Text]

On the matter of contingency fees, my former partner Sean and I had, I guess, some disagreements on that. Many lobbyists, particularly in the procurement area, consider themselves to be sales people basically, sales agents, and—again to tie in with something Mr. Roddick said—they look at someone in the office next door, who may be representing five or six companies but has decided he or she is representing them as agents, therefore they're not lobbying and they don't have to register.

The other person next door, however, has five or six clients; they are doing the same thing, but they decide to register as a lobbyist. Now, a lot of sales functions are paid on a contingency basis. You sell, you get paid. You don't sell, you don't perform, there's no income there to pay a person.

I think the problem with contingency fees is that you do have this thing. You ban it for lobbyists but not for sales personnel. Where do you draw the line? Do you then force a lot of people to say, "I'm no longer lobbying so I'm going to declare myself a sales agent"? That has happened.

• 1130

Mr. Epp: So your recommendation, then, would be that in Bill C-43 we should probably just be quiet on it and let it happen if it does.

Dr. Chenier: No, I'm not saying that. I am saying it's one of those complex issues you will have to decide, recognizing that however you decide, you will be influencing how people classify themselves and not necessarily how the behaviour in the world changes.

Mr. Shepherd: Dr. Chenier, I'd like to go back to contingency fees because it's an area that interests me. In some ways that name has attracted a distinction, and obviously we, as a government, have done away with it in our procurement policy. I'd like you to focus more on that.

I know what you're saying about sales agency status. Even so, the relationship with government must be the same. So it's really the relationship with government that would define it, not what you call yourself. Whether you call yourself a lobbyist or a lawyer, the bottom line is still what you are doing with government. You didn't say you think contingency fees are bad. Maybe you could just elucidate on that for me.

Dr. Chenier: Again, it's a very complex issue to take apart. Let's look at the current and proposed legislation that says that someone who is a sales person for a company need not register if what they're doing is selling to government. However, if you are a tier I or consultant lobbyist, you must register. I can point to a number of firms where they've said, they were going to call themselves sales agents. They literally sign contracts with the companies.

Now, I believe the legislation on contingency fees and procurement—correct me if I'm wrong—refers specifically to lobbyists. Have you paid lobbyists a fee for this sale? They don't ask whether you paid salespersons a fee contingent on the sale, because it happens all the time. This contingency fee is a standard sales compensation method. I can't say whether it's right or wrong. However, I can say a lot of people have been jumping over both sides of the line. I might say that when

[Translation]

En ce qui concerne la question des commissions, je crois que mon ex-associé Sean et moi ne sommes pas tout à fait d'accord à ce sujet. Beaucoup de lobbyistes, surtout dans le domaine de l'approvisionnement, se considèrent en fait comme des vendeurs, des agents de vente et—pour abonder une fois de plus dans le même sens que M. Roddick—savent qu'il y a dans le bureau voisin quelqu'un qui représente cinq ou six compagnies et qui n'a pas jugé bon de se faire enregistrer sous prétexte qu'il les représente à titre d'agent et que l'on ne considère pas cela comme du lobbying.

Pourtant, ce voisin fait la même chose qu'eux mais eux ont décidé de se faire enregistrer comme lobbyistes. Généralement, les tâches liées à la vente sont rémunérées sous forme de commissions. On est payé quand on a vendu. Si l'on ne vend rien, si l'on n'a aucun rendement, il n'y a rien à payer.

Le problème, c'est que l'on interdit le système de rémunération proportionnelle aux résultats pour les lobbyistes mais pas pour les agents de vente. Où faut-il tracer la ligne de démarcation? Faut-il forcer les gens à dire ceci: «Je ne fais plus de lobbying et par conséquent je décrète que je suis agent de vente»? Ça arrive.

M. Epp: Par conséquent, vous recommandez de rester tranquille et de laisser faire.

M. Chenier: Non, je ne dis pas cela. À mon avis, c'est une des décisions difficiles que vous devrez prendre en sachant très bien que, quelle que soit cette décision, vous influencerez la façon dont le gens se classent et pas nécessairement leur comportement.

M. Shepherd: Monsieur Chenier, je voudrais revenir à la question des honoraires proportionnels, parce que cela m'intéresse. Cette appellation nous oblige dans une certaine mesure à faire une distinction et le gouvernement l'a bannie de sa politique d'approvisionnement. Je voudrais que vous approfondissiez la question.

Je sais ce que vous voulez dire quand vous parlez du statut d'agence commerciale. Malgré cela, les rapports avec le gouvernement restent probablement les mêmes. Par conséquent, c'est le genre de rapports que l'on a avec le gouvernement qui permet de faire la distinction et non le titre que l'on se donne. Que l'on se considère comme un lobbyiste ou comme un avocat, c'est le genre de relations que l'on a avec le gouvernement qui importe en fin de compte. Vous n'avez pas dit que les commissions sont une chose à bannir. Vous pourriez peut-être nous dire exactement ce que vous en pensez.

M. Chenier: Je le répète, c'est une distinction très difficile à faire. La loi actuelle et le projet de loi indiquent que les agents de vente d'une entreprise n'ont pas besoin de se faire enregistrer si leur tâche consiste à vendre au gouvernement. Par contre, les lobbyistes—conseils de catégorie I doivent se faire enregistrer. Je connais plusieurs des cabinets qui ont décidé de se considérer comme des agents de vente. Ils passent carrément des contrats avec les entreprises.

Je crois que les dispositions législatives sur les honoraires proportionnels dans le contexte des achats concernent les lobbyistes en particulier. Je vous demande de rectifier si je me trompe. La question que l'on se pose, c'est si l'on a versé des honoraires aux lobbyistes pour telle ou telle vente. On ne poserait pas cette question dans le cas d'agents de vente, parce que c'est ce qui se fait tout le temps. La commission c'est la norme pour les vendeurs. Je ne peux pas dire si c'est bien ou

[Texte]

contingency fees were banned in procurement, we saw a lot of de-registration of people in the procurement field.

Mr. Shepherd: Should we be more aggressive in that area? Should we ban contingency fees?

Dr. Chenier: If you ban contingency fees, you're then getting into the whole area of compensation within a company itself. Where do you draw the line? It's a very difficult line to draw. What I am saying is that as you draw it, people within the community are changing their relationship. They're doing the same thing but they're just changing their legal status, if you wish.

Mr. Shepherd: We've talked around the issue. Is there merit in attempting to ban contingency fees?

Dr. Chenier: This is where I think it becomes difficult to unravel. I think a contingency fee that is deemed reasonable in a sales capacity should also be deemed reasonable in a lobbying capacity. If you're going to give 5% to someone who works for IBM if they sell a major system to the government, why couldn't people say they no longer want to maintain a permanent sales force, so they're going to take someone who considers himself a lobbyist and pay him 5% if he gets the sale.

If it's the same compensation they would pay inside as out, then I probably wouldn't have a problem with it. Where I do have difficulty with it is if it's exorbitant; in other words, if something smells about the contingency fee, if it is out of line with what they would pay their normal people. That's when I think people start getting concerned about public policy.

[Traduction]

mal. Par contre, je sais que bien des gens passent d'un côté à l'autre de la clôture. Ainsi, quand on a interdit les honoraires proportionnels dans le contexte des achats, bien des gens ont fait annuler leur enregistrement.

M. Shepherd: Faut-il être plus radical? Faut-il interdire complètement ce type d'honoraires?

M. Chenier: Si on le fait, on s'attaque à toute la question de la rémunération dans une entreprise. Où faut-il tracer la ligne de démarcation? C'est très difficile. En effet, les gens modifient la nature de leurs relations en conséquence. Leurs activités ne changent pas mais ils modifient leur statut juridique, si l'on veut.

M. Shepherd: On est en train de tourner autour du pot. Cela vaut-il la peine d'essayer d'interdire les commissions?

M. Chenier: C'est ce qui est difficile à démêler. Je crois qu'une commission jugée raisonnable dans le contexte d'une vente devrait l'être aussi dans le contexte du lobbying. Si l'on est disposé à donner une commission de 5 p. 100 à quelqu'un qui travaille pour IBM quand il vend un système d'envergure au gouvernement, pourquoi une entreprise ne pourrait-elle pas envisager de ne plus avoir ses propres agents de vente et de passer par quelqu'un qui se considère comme un lobbyiste en s'engageant à lui verser 5 p. 100 de commission si la vente se réalise.

Si l'on paie la même chose à un lobbyiste qu'à un agent de la compagnie, je ne verrais probablement aucun inconvénient à ce que cela se fasse. Par contre, j'éprouverais une certaine réticence si le montant de la commission est exorbitant, autrement dit, s'il ne correspond pas à ce que l'on paierait normalement. C'est précisément à ce niveau-là que les gens se posent des questions au sujet de la politique de l'État.

● 1135

On that score—I wish I had brought it with me—I would highly recommend the investigation of the Michael Deaver case in the United States. Michael Deaver had been an adviser to President Reagan; in fact, his counsel. He left the White House, and within months—I am just trying to recall the report—he had \$6 million worth of billings in the six months or year after he left. Because he was lobbying on behalf of foreign agencies—indeed, the Government of Canada was one of his good clients; he had the file under the FARA legislation, so these were all there.

The author of the report, Seymour North III, or Whitney North III, or something like that, asked the question. . . he was going over some of Mr. Deaver's bills and reports, and there was one bill for \$250,000 for what amounted to fifteen minutes' work. He asked the question: what could anyone do in fifteen minutes to earn \$250,000 that wouldn't stretch the imagination of the public and erode their faith in public institutions?

So it's not the fee that matters, sometimes; it's the amount of the fee. It's the compensation in line with the work done. That seems pretty clear. You have fee disclosure and everything like this.

À ce propos, je vous recommande vivement de lire le rapport d'enquête américain sur l'affaire Michael Deaver. Je regrette de ne pas l'avoir apporté. Michael Deaver avait été conseiller du président Reagan; en fait, il était son conseiller juridique. Il a quitté la Maison-Blanche et, en l'espace de quelques mois, six mois ou un an si j'ai bonne mémoire, il avait fait des affaires pour six millions de dollars. Étant donné qu'il faisait du lobbying pour le compte d'organismes étrangers, et je signale en passant que le gouvernement du Canada était l'un de ses bons clients, ses activités étaient déclarées conformément à la Loi FARA; par conséquent, tous les renseignements étaient là.

L'auteur du rapport, Seymour North III, ou Whitney North III, ou quelque chose comme ça, s'est posé la question suivante après avoir découvert un compte de 250 000\$ pour un travail qui avait pris l'équivalent d'un quart d'heure, dans le dossier de M. Deaver: quel genre de travail peut-on bien faire pour gagner 250 000\$ en 15 minutes sans que cela ne dépasse l'entendement des citoyens et ne sape leur confiance dans les institutions publiques?

Par conséquent, ce n'est pas toujours les honoraires qui ont de l'importance mais plutôt leur montant par rapport à la tâche accomplie. C'est relativement clair. Il y a la divulgation des honoraires et tout le reste.

[Text]

But let me give you another example. When we were publishing *The Lobby Monitor* in Washington, we were at lunch and someone who had a great deal of experience in government... someone had brought them a case to deal with, and this person quite honestly and openly said, "It is going to take me about half an hour to deal with this case, so if I charge you my normal billing rate, which is \$300 an hour, it will be \$150 for this. I know how much it's worth to that company, and I know it's because I know all these things that I can get it done in half an hour, so the bill is \$20,000." The company pays it.

When you get into contingency fees and fee disclosure and all these things, you get into a very, very difficult ball to begin to unravel.

The Chairman: Mr. Shepherd, may I jump in and ask the witness a question, following your line of questioning?

What about the opposite approach, which is to say it's okay to have a contingency fee, but it has to be disclosed? Then you are taking the approach that it's legitimate.

For example, in the legal business, as Mr. Roddick will tell you, you become an expert in divorce by doing one. It takes several. You do five, twenty, and then fifty. Certainly when you do the fiftieth, it doesn't take you as much time as the first one did. Certainly, to use the example of the colleague you discussed, getting to the point where you can give half an hour or an hour of advice might have taken you a time investment of years. So what about the approach of saying, okay, what if we did that in the bill: look, you need to disclose it?

Dr. Chenier: Again, that would be an easier and a more preferred route than attempting to ban it. What I am saying is you're just pushing people over the hump.

The Chairman: You're making it go underground into some other way.

Dr. Chenier: Exactly.

Mr. Roddick: I have a somewhat different view of it. I am a defender of contingency fees. I think contingency fees are both defensible and necessary. While I have listened to the example of Mr. Deaver in the States, I suggest to you that's the exception.

I have had the experience over the years of having a number of clients, whether in a legal or a lobbying position, who don't have any money. They don't have any ability to pay; and there is no ability to pay out there unless there's success at the other end. That includes carrying the disbursements, which can become substantial over a number of years.

So I believe that a contingency arrangement is necessary. As for disclosure of a contingency arrangement, again, if it's an even playing field, then I don't have a problem with that.

[Translation]

Je vais vous citer un autre exemple. À l'époque où nous éditions *The Lobby Monitor* à Washington, nous avons un jour déjeuné avec quelqu'un qui avait beaucoup d'expérience dans les affaires gouvernementales et cette personne nous a raconté la chose suivante: «Quelqu'un m'avait demandé de m'occuper d'une certaine affaire et je lui ai dit franchement ceci: «Cela me prendra environ une demi-heure; par conséquent, si je vous fais payer mon tarif normal, qui est de 300\$ de l'heure, cela fera 150\$. Je sais ce que cela vaut pour cette compagnie et que c'est grâce à mon expérience que je peux le faire en une demi-heure; par conséquent le montant de ma facture sera de 20 000\$». L'entreprise concernée a payé sans broncher.»

On n'est pas arrivé au bout de ses peines quand on se met à discuter de commission et de divulgation des honoraires et tout le reste.

Le président: Monsieur Shepherd, puis-je poser au témoin une question qui vient se greffer aux vôtres?

Et si l'on procédait de la façon inverse, c'est-à-dire si on disait que l'on peut exiger une commission mais qu'il faut en divulguer le montant? À ce moment-là, on part du principe que c'est légitime.

Par exemple, dans la profession d'avocat, c'est par la pratique que l'on devient expert en matière de divorce. M. Roddick pourra vous le confirmer. On commence par un premier divorce. Puis on en fait cinq, 20 et ensuite 50. Arrivé au cinquantième, il ne faut plus autant de temps que pour le premier. À propos de l'exemple de votre collègue que vous avez cité, j'estime que pour en arriver à faire le travail en une demi-heure ou en une heure, il faut avoir acquis plusieurs années d'expérience. Par conséquent, qu'en pensez-vous si l'on disait dans le projet de loi qu'il faut divulguer le montant de la commission?

M. Chenier: Ce serait plus facile, et mieux que d'essayer d'interdire les commissions. Autrement dit, on oblige les gens à dévoiler leur jeu.

Le président: On règle le problème d'une autre façon... en l'occultant.

M. Chenier: Exactement.

M. Roddick: J'ai une opinion légèrement différente. Je suis un partisan des commissions. Je crois que c'est défendable et même nécessaire. À mon avis, l'exemple de M. Deaver est une exception.

Au cours de ma carrière, que ce soit à titre d'avocat ou de lobbyiste, j'ai eu affaire à plusieurs clients qui n'avaient pas d'argent. Certains clients n'ont pas les moyens de payer et ils ne les auront pas à moins de réussir. Il n'ont pas les moyens de payer les frais qui peuvent représenter des sommes considérables au bout de quelques années.

Par conséquent, j'estime qu'il est nécessaire de pouvoir se faire payer sous forme de commission. Je ne vois aucun inconvénient à ce que l'on doive le divulguer, pour autant que les règles du jeu soient les mêmes pour tout le monde.

[Texte]

The problem is, as my friend has described, how you figure out how you get around it. Do you change from a lobbyist to a salesman? Do I change from a lobbyist, lawyer—pick your term—to an employee of an Indian band to avoid having to register? Those are the things that have to make the playing field even, in my view.

I've had clients over the years who don't have any money.

The Government of Canada, in its whole claims negotiation, finally, after a number of years, had to start funding claims negotiations, the cost of the negotiation from the first nations point of view, to get away from that whole problem with contingencies.

I've been in files that have gone on for a dozen years before I've seen a nickel, and I'm talking about 5¢. For those types of things, the only answer is contingency.

The government has now gone to get contingency out in the claims area to where it finances the cost of the negotiation independently. That's a very positive step, but if you're going to do away with contingency, ladies and gentlemen, then you had better have a look at the areas that are still out there that people aren't going to get represented, whether legally or by lobbying. Within the first nations, lobbying is probably more important in a number of areas than the legal work, as to how those things are going to get done, because they don't have any ability to finance them. They don't have any money.

Dr. Chenier: On the procurement front, particularly on the small to medium-sized firms, I would add that having someone in Ottawa can be an enormous benefit and an important ingredient of success, but whether or not they can afford them is very much tied into whether that success materializes. So to ban contingency fees outright. . . What I'm saying is you won't ban it anyway; people will just find a way to get around it.

I'll leave it at that.

Mme Dalphond-Guiral: Compte tenu des enjeux sociaux et économiques rattachés au rôle des lobbyistes, est-ce qu'il vous apparaîtrait réaliste que leurs honoraires soient du domaine public?

Dr. Chenier: To some degree there are good arguments on both sides. Making them public perhaps would get away from people cashing in on their service in government. They might think twice before submitting an exorbitant fee. I don't know. On the other hand, they might just not submit a true fee at all. They might be forced to go elsewhere with their disclosures; in other words, not disclosing their lobbying activity at all.

I think there is a large element of voyeurism to this. Most fees are pretty standard, but it's a competitive business out there.

[Traduction]

Comme l'a si bien démontré mon collègue, le problème c'est de savoir comment contourner la difficulté. Faut-il se faire passer pour un agent de vente plutôt que pour un lobbyiste? Faut-il se faire passer pour un employé d'une bande indienne plutôt que pour un lobbyiste ou un avocat—c'est comme vous voulez—pour éviter de devoir se faire enregistrer? C'est à ce niveau—là qu'il faut agir à mon avis pour faire en sorte que tout le monde soit sur le même pied.

Au cours de ma carrière, j'ai eu affaire à des clients qui n'avaient pas d'argent.

Dans le contexte des négociations sur les revendications territoriales des Premières nations, le gouvernement du Canada a dû, au bout de quelques années, se mettre à financer lui-même les négociations, à payer les frais des Premières nations, pour pouvoir régler le problème des commissions.

Je me suis occupé d'affaires qui ont duré une douzaine d'années et j'ai dû attendre tout ce temps—là avant de toucher un sou; il y en a cinq qui me reviennent à la mémoire. Dans ces cas—là, la seule solution consiste à faire payer une commission.

Le gouvernement a décidé d'exclure cette pratique dans le cas des négociations avec les Premières nations et c'est lui qui finance les négociations. C'est une très bonne initiative, mais si l'on supprime complètement ce système, je vous signale, mesdames et messieurs, que dans ce cas—là, il ne faudra pas oublier que certaines personnes ne pourront pas se faire représenter, qu'il s'agisse de représentation juridique ou de lobbying. En ce qui concerne les Premières nations, dans plusieurs secteurs, le lobbying est probablement plus important que la représentation juridique et le tour, c'est de savoir comment cela pourra se faire, parce qu'elles n'ont pas les moyens de payer. Elles n'ont pas l'argent nécessaire.

M. Chenier: À propos de marchés publics, je signale que, surtout dans le cas des petites et moyennes entreprises, il peut être extrêmement utile, voire indispensable, pour réussir d'être représenté par quelqu'un à Ottawa; l'essentiel, c'est d'en avoir les moyens. Par conséquent, ce n'est pas une solution que d'interdire purement et simplement les commissions. De toute façon, c'est impossible car on trouvera toujours un moyen de contourner la loi.

C'est tout ce que j'avais à dire à ce sujet pour l'instant.

Mrs. Dalphond-Guiral: Considering the social and economic issue linked to the role of lobbyists, would it seem realistic, according to you, to make their fees public?

M. Chenier: Il y a du pour et du contre. Le fait de devoir divulguer publiquement les honoraires dissuaderait peut-être certaines personnes de vouloir s'enrichir sur la force de leur expérience au gouvernement. Cela les ferait peut-être réfléchir deux fois avant de réclamer des honoraires exorbitants. Je ne sais pas, moi. Par contre, il serait toujours possible de ne pas divulguer le montant exact des honoraires. Ces gens—là pourraient très bien utiliser certains subterfuges, autrement dit, omettre complètement de déclarer qu'ils font du lobbying.

C'est à mon avis en grande partie du voyeurisme. La plupart des honoraires sont relativement fixes, mais c'est un secteur où la concurrence est forte.

[Text]

I must admit that I started out being very much for fee disclosure a number of years ago when I first started writing about the business. I still would like to know what some of the fees charged are. I have a curiosity at times to ask "How much are they making in this lobby campaign?"—or more importantly, "How much are they spending in this lobby campaign?"

I think the current bill comes down on that right: let's leave it confidential for a while, but let's give the ethics commissioner or counsellor, or whatever the proper name is, the ability to investigate, to publicize, to demand to know what the fees were.

When the bill comes back over here in four years, perhaps he should be asked to submit a report on what sorts of fees are being charged, and then the next committee could make a better decision as to whether it would or would not be in the public interest to have fee disclosure.

• 1145

Mr. Roddick: I don't have a problem with fee disclosure. I have a rate, and it is the same whether I am lobbying or practising law. I wander back and forth and half the time I don't know where I am. I don't have a big problem with that. All I ask for is an even playing field.

I think what my friend is saying—I'm not going to repeat him—is that if there are ways to avoid it, then it is not an even playing field. I don't have a problem with disclosure so long as it is an even playing field. I'm not trying to oversimplify the answer, but that is the way I see it. If somebody is going to re-register as a salesman and have a whole different rate schedule and it is not going to be disclosed, then I look at it and ask why I am getting into this exercise here when over there, there aren't any rules.

The Chairman: Can I jump in for a second? Yesterday Mr. Neville acknowledged that he was one of the Pearson airport lobbyists and suggested that some of the fees are completely not true. That is what he said. In fact, if I recollect his testimony yesterday, something less than half of \$100,000 was his share of fees in the Pearson airport deal.

If we are to presume that he is telling the truth, and we don't have any reason to dispute that, how do you react to that, Dr. Chenier? Your curiosity is now satisfied on Pearson.

Dr. Chenier: Pearson was an interesting event. You have to remember that Bill Neville was one of about 20 lobbyists working on the campaign. If he got \$50,000, you begin to see the magnitude. Neville came in, I might add, in the last three months, when Air Canada finally decided that it could support the privatization, and it was able to arrive at an arrangement with one of the companies involved. Neville, who was working for Air Canada all along, was then able to throw his weight behind the privatization deal.

[Translation]

Je dois admettre qu'il y a quelques années, quand j'ai commencé à écrire des articles sur la profession, j'étais très en faveur de la divulgation des honoraires. Encore maintenant, je serais curieux de savoir à combien s'élèvent les honoraires, dans certains cas. Il m'arrive d'avoir la curiosité de demander combien les lobbyistes gagnent dans le cadre de telle campagne et surtout combien l'on dépense pour telle ou telle campagne.

Je crois que l'on adopte la bonne tactique dans le projet de loi en question: que cela reste confidentiel un certain temps, mais que l'on donne au commissaire ou conseiller en éthique, le nom n'a pas d'importance, le pouvoir de se renseigner sur les honoraires, de les publier et d'exiger les chiffres exacts.

Il faudrait peut-être exiger que celui-ci remette un rapport indiquant le montant des honoraires réclamés pour que le prochain comité qui sera chargé d'examiner un projet de loi dans quatre ans soit plus en mesure de décider s'il convient, dans l'intérêt public, d'exiger la divulgation de ce genre d'honoraires.

M. Roddick: Je n'ai rien contre la nécessité de divulguer les honoraires. J'applique un tarif et c'est toujours le même, que je fasse du lobbying ou du droit. Je passe indifféremment de l'un à l'autre et, la moitié du temps, je ne sais pas si c'est l'un ou si c'est l'autre. Ce genre de chose ne m'inquiète pas trop. Ce que je veux, ce sont des règles du jeu équitables.

Ce que mon ami veut vous dire—et je ne répéterai pas ses paroles—c'est que s'il existe une façon d'éviter la divulgation, alors les règles du jeu ne sont plus équitables. Je n'ai rien contre la divulgation tant et aussi longtemps que nous jouons tous sur le même terrain plat. Loin de moi l'idée de simplifier à outrance, mais c'est ainsi que je vois les choses. Si quelqu'un peut se réinscrire en tant que vendeur, avoir une grille d'honoraires tout à fait différente et ne pas avoir l'intention de la divulguer, alors je me demande pourquoi je me livre à tout cet exercice quand en fait il peut y avoir des cas où la règle ne s'applique pas.

Le président: Puis-je intervenir pour un instant? Hier, monsieur Neville a reconnu avoir fait partie des lobbyistes dans le cadre du dossier de l'aéroport Pearson et il nous a laissé entendre que certains des honoraires mentionnés étaient complètement erronés. C'est du moins ce qu'il a dit. En fait, si je me rappelle son témoignage d'hier, il a déclaré avoir reçu une part correspondant à un peu moins de 100 000\$.

Si nous partons du principe qu'il nous dit la vérité, et je n'ai aucune raison de ne pas le croire, que pensez-vous de cela, monsieur Chenier? Votre curiosité est à présent satisfaite dans le cas de Pearson.

M. Chenier: Pearson fut un cas très intéressant. Vous devez vous rappeler que Bill Neville faisait partie de la vingtaine de lobbyistes qui ont travaillé à cette campagne. S'il a reçu 50 000\$, vous imaginez l'ampleur de tout ce contrat. Je dois ajouter que Neville n'est intervenu que dans les trois derniers mois de la négociation, quand Air Canada a finalement décidé d'appuyer la privatisation et quand Neville a pu conclure un accord avec une des compagnies intéressées. Neville a travaillé pour Air Canada tout au long, et il a pu à ce moment-là faire porter tout son poids en faveur de la privatisation.

[Texte]

I guess that brings me to another point. Sometimes it is not only the fee the lobbyist is charging that is interesting; rather, it is the amount of money the parties are paying. Again, to look at the Pearson deal, I think they had about seven or eight companies on the payroll in the city. How many lobbyists in each company were being paid?

The Chairman: That information is helpful. I was certainly left with an impression—and you are shedding a lot of light on it—that there aren't as many fees as you think. When you tell us that he came in at the end and that there were several other firms involved and that his work was a minimal amount of work, then it re-supports the view that there were a lot more fees there than the impression he left us with yesterday.

Dr. Chenier: Again, one of the things I passed on to the clerk was an article we had done in October 1990 in *The Lobby Digest*. It is called "Governments and Lobbyists: Reshaping Canada's Airports". Back at that time—we're talking three years before the deal was finalized—there were already a number of lobby firms working on the Pearson privatization deal. We are talking three to four years of lobby fees. As we got closer to the end, more and more lobbyists signing on for the one company appeared to be emerging as the winner. Again, sometimes the interesting component is the expense of the total campaign and not necessarily the fees paid to the individual lobbyist.

The drug campaign would be another one. I'm sure the public would be very interested to know how much was spent. Each of the individual drug companies hires one or two law firms, plus the associations themselves hire their own lobbyists, so again vast sums of money are involved. Perhaps that would be interesting.

The Chairman: That is an interesting perspective that I hadn't really thought about.

I jumped in on you, Madam Dalphond-Guiral. Do you have any additional questions you wish to put forth?

Mme Dalphond-Guiral: Il apparaît évident, à la suite de vos commentaires, que le conseiller à l'éthique travaillera temps double, mais que nous saurons combien il gagne. Qui selon vous devrait être responsable de choisir ce conseiller à l'éthique?

Mr. Roddick: It's one of the obligations of the government, in my view, to appoint the ethics counsellor. I just view it as one of the obligations of the government. That's what governing is about. I would assume there would be a fair and open process and all of those things, but I think ultimately it's the responsibility of the government to appoint that person.

Dr. Chenier: I would echo those sentiments, although I would say I don't think the question is necessarily who should appoint the ethics counsellor but to whom the ethics councillor should report. On that score, I'm afraid I disagree with the

[Traduction]

Mais cela m'amène à vous parler d'autre chose. Ce ne sont pas toujours les honoraires qu'exigent les lobbyistes qui sont intéressants, mais la somme d'argent que les clients sont prêts à verser. Encore une fois, pour en revenir au cas de l'aéroport Pearson, je pense qu'il y avait à Toronto sept ou huit compagnies qui travaillaient sur le dossier. Combien de lobbyistes chacune de ces compagnies payait-elle?

Le président: Voilà un renseignement utile. J'ai retenu de son témoignage—sur lequel vous venez de jeter un éclairage nouveau—que les honoraires n'étaient pas aussi pharamineux qu'on voulait bien le croire. Par contre, comme vous nous dites qu'il est intervenu vers la fin de la période des tractations, alors que de nombreuses autres firmes travaillaient déjà sur le dossier, et que son travail a été somme toute minime, vous nous confortez, de nouveau, dans l'impression que les honoraires versés ont été nettement supérieurs à ce qu'on a voulu nous faire entendre hier.

M. Chenier: J'en reviens à un article d'octobre 1990 paru dans *The Lobby Digest*, intitulé «Government and Lobbyists: Reshaping Canada's Airports», que j'ai remis au greffier. À cette époque—trois ans avant qu'on parvienne à l'accord final—un certain nombre d'entreprises de lobbying travaillaient déjà sur le dossier de la privatisation de l'aéroport Pearson. Cela fait donc trois ou quatre ans d'honoraires de lobbying. Plus l'échéance approchait, et plus le nombre de lobbyistes travaillant pour la société qui semblait devoir remporter la soumission augmentait. Encore une fois, ce qui est intéressant, c'est le budget total de la campagne de lobbying et pas forcément les honoraires versés à tel ou tel lobbyiste.

On pourrait également prendre l'exemple de la campagne des industries pharmaceutiques. Je suis sûr que le public aimerait beaucoup savoir combien on a dépensé à cette occasion. Chaque industrie pharmaceutique a engagé un ou deux cabinets d'avocats, sans compter que les associations elles-mêmes avaient leurs propres lobbyistes, si bien que les sommes étaient considérables. Ce serait certainement intéressant de savoir à combien tout cela s'est chiffré.

Le président: Voilà une perspective intéressante à laquelle je n'ai jamais vraiment réfléchi.

Je vous ai interrompu, madame Dalphond-Guiral. Avez-vous d'autres questions à poser?

Mrs. Dalphond-Guiral: It seems, from your observations, that the ethics counsellor will have to work double shift, but at least we will know his income. Who do you think should have the responsibility to choose these ethics counsellors?

M. Roddick: Selon moi, c'est au gouvernement qu'il appartient de nommer le conseiller en éthique. J'estime que c'est une des obligations du gouvernement. C'est ça gouverner. Je suppose que le processus de sélection devrait être équitable, transparent, et tout ça, mais au bout du compte, c'est au gouvernement que doit revenir la responsabilité de nommer cette personne.

M. Chenier: Je partage tout à fait votre point de vue, mais selon moi la question n'est pas tant de savoir qui devrait nommer le conseiller en éthique, mais de qui celui-ci devrait relever. Et à ce sujet, je ne suis pas d'accord avec la décision du

[Text]

government's decision to have the ethics counsellor report to the Prime Minister. I think he should have been more like the privacy commissioner or the information commissioner, or the public service commissioner who reports to parliament.

The Chairman: On that point, you perhaps heard Professor Atkinson, I believe, and his comments that he thought it was the right way to have it appear, and certainly, as you know, we have the Westminster model of Parliament where the Prime Minister ultimately is responsible. He's the first among equals and he is responsible for his ministers.

How is that point of view in conflict with your idea that it goes directly to Parliament?

Dr. Chenier: I don't think there's necessarily a conflict at all, unless you want to look for one, Mr. Chairman.

The Chairman: Well, I do.

Dr. Chenier: I think one has to separate the application of sanctions from the investigation of events. What I would say is that the ethics counsellor should report to Parliament, but it is indeed up to the Prime Minister as to who is in his cabinet and who isn't. If there are transgressions, Parliament can't tell him to boot the person out. They certainly can make motions to that effect, but in the end it will always be the Prime Minister to decide whether the transgression warrants dismissal, demotion, or what not. No one can take that prerogative away from the Prime Minister.

Where I think the current situation falls short is that no one is aware of the basis on which the Prime Minister is making those decisions. I think if an ethics counsellor said that here, as a servant of Parliament, he's done his investigation of things on the integrity ethics continuum and here's what he's found, that's necessarily part of the job. Applying the sanctions then becomes whosever job it is to sanction the individuals.

The Chairman: As the chairman, I obviously try to stay impartial, but where I'm running into an intellectual dilemma is that either the ethics counsellor gives his advice to the Prime Minister and we accept that the Prime Minister is going to be judicious and respect the traditions of what represents integrity and what doesn't, or he won't. Either the Prime Minister is fundamentally honest or he isn't, and—

Dr. Chenier: I guess the question is, Mr. Chairman, what if he isn't?

The Chairman: Then, if he isn't—

Dr. Chenier: Maybe this particular incumbent is, but what happens if the next one isn't?

The Chairman: In the final analysis, why do we defer responsibilities as parliamentarians to this ethics counsellor? In fact, aren't we then abrogating our responsibilities? Aren't we then going and saying it's not our fault as members of Parliament, that it is the Supreme Court of Canada's fault?

[Translation]

gouvernement de placer le conseiller en éthique sous la responsabilité directe du premier ministre. Je pense qu'il aurait mieux valu qu'il relève du Parlement, comme le commissaire à la vie privée, ou le commissaire à l'information ou encore le commissaire à la fonction publique.

Le président: À ce propos, vous avez sans doute entendu ce qu'en pense le professeur Atkinson, je crois, qui estime que c'est ainsi qu'il fallait procéder; en outre, comme vous le savez, nous appliquons le modèle parlementaire de Westminster qui veut qu'en fin de compte toute la responsabilité incombe au premier ministre. C'est lui qui est *Primus inter pares* et il répond au nom de ses ministres.

En quoi cette façon de voir les choses contredit-elle votre point de vue, à savoir qu'il devrait relever du Parlement.

M. Chenier: Je ne pense pas qu'il y ait nécessairement contradiction, sauf si vous voulez en voir une, monsieur le président.

Le président: Disons que c'est le cas.

M. Chenier: Je crois qu'il faut faire une distinction entre la prise de sanction et la conduite d'une enquête sur les faits entourant tel ou tel événement. J'estime que le conseiller en éthique devrait effectivement relever du Parlement, mais qu'il appartient au premier ministre de décider qui doit faire partie ou non de son cabinet. Si quelqu'un transgresse les règles, le Parlement ne peut pas obliger le premier ministre à chasser cette personne. Les parlementaires peuvent très certainement adopter une motion en ce sens, mais il reviendra toujours au premier ministre de décider si l'écart de conduite doit donner lieu à un renvoi, à une rétrogradation ou que sais-je encore. Personne ne peut départir le premier ministre de cette prérogative.

Là où le bât blesse, selon moi, c'est que personne ne sait vraiment sur quoi le premier ministre se fonde pour prendre ce genre de décision. Je pense qu'il fait forcément partie du travail d'un conseiller en éthique, au service du Parlement, d'intervenir donc sur tout ce qui touche le respect de l'éthique et de faire rapport en conséquence. Par contre, c'est la personne chargée d'appliquer des sanctions qui, en fin de compte, doit trancher.

Le président: En ma qualité de président, je me dois de demeurer impartial, mais là, je dois dire que je me heurte à un dilemme sur le plan intellectuel. Si le conseiller en éthique doit être l'éminence grise du premier ministre, tout va bien si l'on part du principe que le premier ministre se montrera judicieux et respectera la tradition dans tout ce qui touche à l'intégrité de la fonction, mais que se passe-t-il s'il n'y parvient pas ou s'il ne veut pas le faire? Soit le premier ministre est fondamentalement honnête, soit il ne l'est pas, etc. . .

M. Chenier: La question, monsieur le président, c'est de savoir ce qui se passe s'il ne l'est pas.

Le président: Eh bien, s'il n'est pas. . .

M. Chenier: Il est possible que le premier ministre actuel le soit, mais que se passerait-il si ce n'était pas le cas du prochain?

Le président: En dernière analyse, pourquoi les parlementaires délèguent-ils leurs responsabilités à ce conseiller en éthique? Ce faisant, est-ce qu'on ne se décharge pas de nos responsabilités? Est-ce qu'on ne se trouve pas à dire qu'on ne se sent pas responsable en tant que parlementaire, que tout est de la faute de la Cour suprême du Canada?

[Texte]

I guess what I'm saying is that if you would respect what we call the Westminster model of the British parliamentary system, either the Prime Minister or the government has the confidence of the people or not. To say that's not our problem, it's the ethics counsellor's problem, then you know. . .

[Traduction]

Ce que je veux dire, c'est que si l'on applique ce qu'on appelle le modèle parlementaire britannique de Westminster, soit le peuple accorde sa confiance au premier ministre et à son gouvernement, soit il ne l'accorde pas. Quant à dire que cela ne nous concerne pas, que c'est le problème du conseiller en éthique, alors c'est que. . .

• 1155

Dr. Chenier: I thought the establishment of the role of ethics counsellor was indeed to maintain the confidence of the people in the government. The fact that you would have an independent person trying to monitor and report on ethics was, it seems to me, an important and essential component of the red book. Certainly that's the way I read it.

I'm sorry that's the one thing I didn't bring with me today: the red book. I'm sure you're glad I didn't.

The Chairman: Would you like it? I have one here.

Dr. Chenier: I guess what I'm saying is that I have no problem with who has to apply the sanctions. I don't think the ethics counsellor or anyone else can say that person must be fired from cabinet. It's the Prime Minister who appoints and dismisses cabinet ministers. That's part of the Westminster model.

I'm sorry, it's the Governor General who does it, but obviously it's the Prime Minister.

However, because it's the Prime Minister who makes that decision, to say that the person who does the investigation has to report to the Prime Minister is a jump in logic that doesn't hold.

Mr. Epp: Gentlemen, both of you take the disclosure of fees. If a person is making a whole bunch of money, he's going to figure out a way of getting around it. It's just like now. If you make a whole bunch of money, you do all sorts of things to avoid paying the taxes on it. So how is it going to increase openness and more trust in government by people, through us, saying that the fees should be disclosed? What's your reaction to that?

I think we should just allow it like any other business person. He doesn't have to publish his balance sheet on the front page of the paper. Maybe the lobbyist should have the same kind of business arrangement as other business people. Do you agree with that?

Dr. Chenier: I think, Mr. Chairman and Mr. Epp, that legislation has to proceed through steps. I think we learned a bit from the first attempt to have lobbyists register their activities. I think that Bill C-43, if it were strengthened along the lines I've recommended of both getting rid of the tier distinctions and requiring registration for people who plan or prepare materials for lobby campaigns to register as well, would close what is a major gap out there in the disclosure requirements. I think if we tested that along with the code of conduct and the ethics counsellor, then that would be a very good step for the next review.

M. Chenier: Je pensais que la création du poste de conseiller en éthique avait en fait pour objet d'entretenir la confiance que le peuple place dans le gouvernement. Il me semblait que le fait de nommer une personne indépendante qui serait chargée de contrôler les questions d'éthique et de faire rapport à leur sujet était un élément important, voire essentiel, du Livre rouge. C'est du moins ainsi que je l'ai perçu.

Je regrette de ne pas avoir apporté le Livre rouge avec moi aujourd'hui. Mais je suis sûr que cela vous soulage.

Le président: Vous en voulez un exemplaire? J'en ai un ici.

M. Chenier: Ce que je veux dire, c'est qu'il m'importe peu de savoir qui appliquera les sanctions. Je ne pense pas que ni le conseiller en éthique ni qui que ce soit d'autre puisse demander à ce que telle ou telle personne soit congédiée du Cabinet. C'est le premier ministre qui nomme et qui renvoie ses ministres. C'est ainsi d'après le modèle de Westminster.

Au fait—excusez-moi—officiellement ce rôle est dévolu au Gouverneur général, mais dans les faits c'est le premier ministre qui s'en charge.

Toutefois, même si c'est le premier ministre qui doit prendre ce genre de décision, il n'est pas logique de conclure que la personne chargée d'enquête doit relever de lui.

M. Epp: Messieurs, parlons de la question de la divulgation des honoraires. Si quelqu'un fait des masses d'argent, il trouvera le moyen d'éluder la divulgation. C'est ce qui se passe dans le cas des impôts, parce que les gens qui font beaucoup d'argent s'adonnent à toutes sortes de pirouettes pour éviter le fisc. Donc, en quoi le fait d'annoncer que les honoraires doivent être rendus publics va-t-il permettre d'améliorer la transparence et d'accroître le niveau de confiance dans le gouvernement? Qu'en pensez-vous?

Je pense que nous devrions traiter les lobbyistes comme n'importe quel homme ou femme d'affaires. Ces gens n'ont pas à publier leur bilan en première page des journaux. Peut-être devrions-nous traiter les lobbyistes comme les autres gens d'affaires. Êtes-vous d'accord?

M. Chenier: Eh bien, monsieur le président, monsieur Epp, je pense que la législation doit procéder par étapes. Je pense que nous avons retenu quelques enseignements de la première tentative déployée pour faire en sorte que les lobbyistes déclarent leurs activités. Si l'on renforçait le projet de loi C-43 dans le sens que je vous ai recommandé, c'est-à-dire en éliminant les distinctions de catégories et en exigeant que les gens qui planifient des campagnes de lobbying ou qui préparent des documents à cet effet, s'inscrivent également, nous ferions beaucoup pour combler les grandes lacunes relatives aux exigences en matière de divulgation. Si nous adoptions cette formule parallèlement au code de conduite et à la création du poste de conseiller en éthique, nous progresserions beaucoup en vue du prochain examen.

[Text]

We're already requiring slightly more disclosure. I think that's very good and it's required. However, if we now throw in fees and things like that, then we'll go into Mr. Roddick's clear perception that we'll increase the avoidance. This increase won't be with everyone, but with an important component of people who should disclose their activities because we think it would be better.

The Chairman: This concludes our hearing. I want first of all to thank our panel, Dr. Chenier and Mr. Roddick, for sharing your views with us. I know you particularly, Dr. Chenier, will be keeping an eye out as we progress. You've made a business out of the lobby business, which is an interesting point that I don't think we really made. However, I'll make it. Your publication, *The Lobby Monitor*, is widely ready every week, or every other week, I guess, to determine who is registering and who isn't. So I want to thank you both for presenting.

I also want to extend my personal appreciation to the members of our committee from Reform, the Bloc, and the Liberal Party for their participation in this hearing. I remind you that on Tuesday we're going to have an in camera meeting to begin a discussion about process and give some instructions to our staff about the preparation of a report.

It's my expectation that the drafting of a report will take about a week. If anybody has some specific suggestions, please bring them to the meeting on Tuesday so we can give them to our writers to prepare some things.

• 1200

Mr. Epp: Do you know when that meeting will be?

The Chairman: At 3:30 p.m. As you know, Tuesday is also the day of the Auditor General's report. We're talking heavy-duty stuff there for us opposition guys.

Is 3:30 p.m. convenient for you?

Mr. Epp: I doubt it. I don't think Tuesday's convenient, the way it looks right now.

The Chairman: Earlier in the day?

Mr. Epp: I'm looking at Monday.

The Chairman: Work it out with the clerk, and we'll be in touch.

We're adjourned.

[Translation]

Nous exigeons déjà un peu plus en matière de divulgation. J'estime que c'est très bon et que c'est même nécessaire. Toutefois, si nous exigeons maintenant que les gens dévoilent leurs honoraires et des choses du genre, alors nous risquons de donner raison à M. Roddick qui a l'impression très nette que les gens se défilent de plus en plus. Ce ne sera pas le cas de tout le monde, mais d'un segment important des cercles de lobbyistes, dont on préférerait qu'ils dévoilent leurs activités.

Le président: Voilà qui conclut nos audiences. Je tiens tout d'abord à remercier les membres de notre panel, M. Chenier et M. Roddick, d'être venus nous faire partager leurs points de vue. Je suis certain, monsieur Chenier, que vous suivrez étroitement nos progrès. Vous nous avez présenté l'activité de lobbying comme étant celle d'une entreprise comme les autres, ce qui constitue un point de vue intéressant et relativement nouveau. Moi, je ne l'oublierai pas. Votre publication, *The Lobby Monitor*, est disponible toutes les semaines ou toutes les deux semaines, si je ne m'abuse, et l'on peut y apprendre qui s'est inscrit et qui ne s'est pas inscrit. Quoi qu'il en soit, je vous remercie tous les deux de vos exposés.

Je tiens également à remercier les membres de notre Comité, du Parti Réformiste, du Bloc Québécois et du Parti Libéral d'avoir participé à ces audiences. Je vous rappelle que mardi prochain nous aurons une réunion à huis clos pour commencer nos discussions au sujet du processus et donner certaines consignes à notre personnel relativement à la préparation d'un rapport.

Je m'attends à ce que la rédaction de l'ébauche du rapport prenne environ une semaine. Si vous avez des idées particulières, je vous invite à nous en faire part lors de la réunion de mardi pour que nous puissions les communiquer à nos rédacteurs qui nous préparerons quelque chose.

M. Epp: Savez-vous à quelle heure aura lieu cette réunion?

Le président: À 15h30. Comme vous le savez, mardi est également le jour de dépôt du rapport du Vérificateur général. Ce n'est pas de la tarte ce qui s'annonce pour l'Opposition.

Est-ce que 15h30 vous convient?

M. Epp: J'en doute. Je ne pense même pas que ça aille pour mardi, de la façon dont ça s'annonce pour l'instant.

Le président: Et plus tôt dans la journée?

M. Epp: Je me demande si ça irait lundi.

Le président: Eh bien, voyez avec le greffier et tenez-moi au courant.

La séance est levée.

MAIL  **POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail**Poste-lettre****8801320
OTTAWA***If undelivered, return COVER ONLY to:*Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*En cas de non-livraison,**retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9**WITNESSES***From the Canadian Pharmaceutical Association:*

Noelle-Dominique Wilems, Director, Government & Public Affairs.

From Thrust Line International:

Sean Henry, Executive Director.

From Roddick & Peck:

Robert F. Roddick, Lawyer.

From the Lobby Monitor:

John Chenier.

TÉMOINS*De L'Association pharmaceutique canadienne:*

Noelle-Dominique Wilems, directrice des affaires gouvernementales et publiques.

De «Thrust Line International»:

Sean Henry, directeur exécutif.

De «Roddick & Peck»:

Robert F. Roddick, avocat.

Du «Lobby Monitor»:

John Chenier.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

CAI
XC67
-I59
ISSUE no. 20

REBUILDING TRUST

STANDING COMMITTEE ON INDUSTRY



HOUSE OF COMMONS
CANADA

**SUB-COMMITTEE ON BILL C-43,
AN ACT TO AMEND THE LOBBYISTS REGISTRATION
ACT AND TO MAKE RELATED AMENDMENTS TO
OTHER ACTS**

PAUL ZED, M.P.
Chairman

March 1995



REBUILDING TRUST

STANDING COMMITTEE ON INDUSTRY

**SUB-COMMITTEE ON BILL C-43,
AN ACT TO AMEND THE LOBBYISTS REGISTRATION
ACT AND TO MAKE RELATED AMENDMENTS TO
OTHER ACTS**



**PAUL ZED, M.P.
Chairman**

March 1995

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

AYV 3313

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 20

Wednesday, November 23, 1994
Thursday, December 1, 1994
Tuesday, December 6, 1994
Wednesday, December 7, 1994
Thursday, December 8, 1994
Tuesday, December 13, 1994
Thursday, February 9, 1995
Tuesday, February 14, 1995
Wednesday, February 15, 1995
Tuesday, March 14, 1995

Chairman: Paul Zed

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 20

Le mercredi 23 novembre 1994
Le jeudi 1^{er} décembre 1994
Le mardi 6 décembre 1994
Le mercredi 7 décembre 1994
Le jeudi 8 décembre 1994
Le mardi 13 décembre 1994
Le jeudi 9 février 1995
Le mardi 14 février 1995
Le mercredi 15 février 1995
Le mardi 14 mars 1995

Président: Paul Zed

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on

**Bill C-43, An Act to amend
the Lobbyists Registration Act
and to make related
amendments to other Acts**

of the Standing Committee on Industry

Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le

**Projet de loi C-43,
Loi modifiant la Loi sur
l'enregistrement des lobbyistes
et d'autres lois en conséquence**

du Comité permanent de l'industrie

RESPECTING:

Orders of Reference

INCLUDING:

The Fourth and Fifth Reports to the House

CONCERNANT:

Ordres de renvoi

Y COMPRIS:

Les quatrième et cinquième rapports à la Chambre

APPEARING:

Dennis Mills,
Parliamentary Secretary to the Minister of Industry

WITNESSES:

(See back cover)

COMPARAÎT:

Dennis Mills,
secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

SUB-COMMITEE ON BILL C-43 OF THE STANDING COMMITTEE ON INDUSTRY

CHAIRMAN : Paul Zed

MEMBERS

Michel Bellehumeur

Ken Epp

Dennis Mills

Alex Shepherd

Tony Valeri

OTHER MEMBERS WHO CONTRIBUTED TO THE WORK OF THE COMMITTEE

Raymond Bonin

Don Boudria

John Bryden

Madeleine Dalphond-Guiral

Michel Daviault

Nick Discepola

Ron Fewchuk

Bill Gilmour

Ivan Grose

Tony Ianno

Ovid Jackson

Ghislain Lebel

Yvan Loubier

Philip Mayfield

Réal Ménard

Andy Mitchell

Rey Pagtakhan

Julian Reed

Georgette Sheridan

Bob Wood

THE CLERK OF THE COMMITTEE

J. M. Robert Normand

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Jack Stilborn, Research Officer

Brian O'Neal, Research Officer

LEGISLATIVE COUNSEL OFFICE

Philippe Ducharme, Legislative Counsel

Michael Clegg, Legislative Counsel

MEMBERS OF THE SUB-COMMITTEE ON BILL C-43 OF THE STANDING COMMITTEE ON INDUSTRY



Paul Zed
Chairman
Liberal
Fundy—Royal (New Brunswick)



Michel Belhumeur
Bloc Québécois
Berthier—Montcalm (Québec)



Dennis J. Mills*
Liberal
Broadview—Greenwood (Ontario)



Tony Valeri
Liberal
Lincoln (Ontario)



Ken Epp
Reform
Elk Island (Alberta)



Alex Shepherd
Liberal
Durham (Ontario)

* Mr. Dennis Mills is the Parliamentary Secretary to the Minister of Industry.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Industry of Wednesday, June 15, 1994:

On motion of David Iftody, it was agreed,—That without anticipating a decision of the House, if the Lobbyists Registration legislation is referred to the Committee, that pursuant to Standing Order 108(1), a Sub-Committee of the Standing Committee on Industry be established, to be composed of Paul Zed as Chair, and five other Members after the usual consultations with the Whips and the Coordinator of the different parties, as the remaining members to study the Lobbyists Registration legislation and to report thereon to the Committee; that on presentation of the said report it be deemed adopted; and that the Chairman of the Committee present it to the House on behalf of the Committee.

On motion of David Iftody, it was agreed,—That the Sub-Committee be empowered, except when the House otherwise orders, to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it and to authorize the Chair to hold meetings to receive evidence when a quorum is not present and to authorize the printing thereof.

On motion of David Iftody, it was agreed,—That a Research Officer be provided to the Sub-Committee, by the Library of Parliament.

On motion of David Iftody, it was agreed,—That when the Chair of the Sub-Committee is unable to act in that capacity at or during a meeting of the Sub-Committee, he shall designate a member of the Sub-Committee to act as Chair at or during the said meeting.

Extract from the Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Industry of Tuesday, November 15, 1994:

Paul Zed moved,—That in regard to its Order of reference of Wednesday, June 15, 1994, and to the subject-matter thereof, the Sub-Committee on Bill C-43, An Act to amend the Lobbyists Registration Act and to make related amendments to other Acts, be deemed to have the same powers as those granted to the Standing Committee pursuant to Standing Order 108(2), and be authorized to report on the subject-matter in the same manner as before.

After debate thereon, the question being put on the motion, it was agreed to.

ATTEST

J.M. Robert Normand
Clerk of the Sub-Committee

THE STANDING COMMITTEE ON INDUSTRY

has the honour to present its

FOURTH REPORT

In accordance with Standing Order 108, the Committee initiated an inquiry into the subject-matter of lobbyists. After hearing evidence, the Committee has agreed to report to the House as follows:

TABLE OF AMENDMENTS AND RECOMMENDATIONS

THE SUB-COMMITTEE IS AMENDING BILL C-43 TO:

That 4(2) of the LRA be amended by the addition of a subsection (c) which would exempt from registration participation in a consultation with a public office holder initiated by that public office holder; or an employee working on behalf of that public officer.

Include mention of grass roots lobbying as a communications technique.

Require only semi-annual updates of information filed by organization lobbyists [Section 7(4)].

Require consultant lobbyists to disclose when they undertake a lobbying effort on a contingency-fee basis.

Senior officers of organizations that lobby the federal government and receive funding from any level of government, be required to disclose that information, along with the amounts received, as part of the registration process.

Give the Registrar explicit authority to issue interpretation bulletins and advisory opinions regarding the interpretation, application and enforcement of the *Lobbyists Registration Act*.

Give the Registrar the authority to conduct random audits of the information on file at the Registry.

Provide that the Ethics Counsellor “shall” investigate possible breaches of the Code when the conditions set out in section 10.3 are met.

Replace the reference to “results” of investigations by the Ethics Counsellor with a reference to “full investigatory findings, conclusions reached and reasons therefor.”

Authorize the Ethics Counsellor to obtain as evidence and include in the report of an investigation any payment received, disbursement made or expense incurred by a lobbyist, where this is seen to be in the public interest.

Provide for separate annual reports by the Ethics Counsellor and Registrar, while otherwise affirming the provisions of the bill relating to the method of appointment and reporting relationships of the Ethics Counsellor.

Specify that lobbyists shall comply with the Code of Conduct following its publication in the *Canada Gazette*.

Require that the Ethics Counsellor provide a draft code for review by the House of Commons Standing Committee on Industry, before publication of the Code in the *Canada Gazette*.

RECOMMENDATIONS :

The Registrar modify reporting forms so as to require lobbyists to report the use of grass roots lobbying campaigns.

The parliamentary committee to review the *Lobbyists Registration Act* in four years time give specific attention to the adequacy of the two-year limitation period.

A joint committee of the Senate and House of Commons be established immediately, and be referred the task of developing a Code of Conduct for Members of Parliament and Senators.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
CHAPTER I – LOBBYING AND THE DEVELOPMENT OF A REGISTRATION SYSTEM	3
The Evolution of Lobbying in Canada	3
Members of Parliament and the Registration of Paid Lobbyists	4
The Creation of a Registration System	4
Previous Parliamentary Review of the Lobbyists Registration Act	6
Concluding Comments	7
CHAPTER II – THE FUNDAMENTALS	9
Principles of Disclosure	9
Seeking a Balance	10
Keeping Bill C-43 in Perspective	10
Enhancing Ethics	11
CHAPTER III – WHO SHOULD BE COVERED BY THE ACT?	13
Coalitions	13
Grass Roots Lobbying Campaigns	13
Volunteer Lobbying	15
Information and Advice to Clients	15
Consultations Initiated by Government	16
Levels of Disclosure: The Tiers	17
CHAPTER IV – ENHANCING DISCLOSURE	21
Specific Proposals, Bills and Other Initiatives	21
The Name of Each Department or Agency Contacted	22
Disclosing the Names of Office Holders	23
Communication Techniques Used	24
Frequency of Filing and Role of Individuals	26
Fees and/or Project Costs	27
a. Fees	27
b. Project Costs	27

Political and Governmental Connections	28
ISSUES APPLYING ONLY TO CONSULTANT LOBBYISTS	29
Contingency Fees	30
ISSUES APPLYING ONLY TO IN-HOUSE LOBBYISTS (CORPORATE)	31
a. Parent/Subsidiaries Who Benefit From Lobbying	31
b. Employer's Business Activities	32
c. Proposed Subject-Matters	32
ISSUES APPLYING ONLY TO IN-HOUSE LOBBYISTS (ORGANIZATION)	32
Disclosure of Funding Sources	34
 CHAPTER V – ADMINISTRATION, COMPLIANCE, AND ENFORCEMENT	35
ADMINISTRATION	35
The Registry	35
Electronic Filing	36
Filing by Firms	36
Access	36
Registration Fees	37
ENFORCEMENT	39
Powers of the Registrar	39
Offences and Punishment	40
The Limitations Period	41
Anti-Avoidance	41
Other Enforcement Mechanisms	42
a. The Role of Citizens	42
b. Enforcement and the Role of Self-Regulation	42
c. Removing Doubt Surrounding Terms in the Act	43
 CHAPTER VI – THE ETHICS COUNSELLOR AND LOBBYISTS' CODE OF CONDUCT	45
Responsibilities	45
Powers	47
Appointment and Reporting Relationships	49
The Code	51
a. Status and Content	51
b. Parliamentary Review of the Code	52
 CHAPTER VII – OTHER ISSUES	55
The Tax Deductibility of Lobbying Expenses	55
Parliamentary Review of the Act	56

Program Evaluation	57
CHAPTER VIII – CONCLUDING REMARKS	59
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	61
FIFTH REPORT	65
APPENDIX A – Bloc Québécois Dissenting Opinion	69
APPENDIX B – Reform Party Dissenting Opinion	81
APPENDIX C – List of Witnesses	83
MINUTES OF PROCEEDINGS	89

INTRODUCTION

This report provides the results of the study of Bill C-43, *An Act to amend the Lobbyists Registration Act and to make related amendments to other Acts*, undertaken by the Sub-Committee on Bill C-43 established by the Standing Committee on Industry. Bill C-43 was referred to the Standing Committee on Industry, following first reading, on June 17, 1994. Our Sub-Committee held intensive hearings from September 27 to November 17, 1994, receiving a wealth of information and advice from expert witnesses, representatives of the lobbying community and others.

We greatly appreciate the contribution of everyone who testified or submitted briefs, and hope that they share our satisfaction at having worked to improve the legislative and ethical framework for lobbying in Canada. Many witnesses will see their recommendations embodied in what follows, but we hope, as well, that this report demonstrates the serious consideration given to views with which we were unable to agree.

We believe that our decision to prepare this report, in addition to returning an amended bill to the House, sets a useful precedent as a response to the new terms of reference under which Bill C-43 was referred to the Standing Committee on Industry. Under the new procedure, adopted by the House on February 7, 1994, a bill may be referred to a committee before receiving second reading, or approval in principle, in the House. Thus a committee can consider the underlying principles of a bill, and make extensive revisions unrestricted by the procedural constraints that apply when a bill is considered following second reading.

Outlining the new procedure before the House at the time of its adoption, the Hon. Herb Gray, Leader of the Government in the House and Solicitor General of Canada, anticipated that the new procedure would: “substantially reduce the quasi-proprietary attitude of ministers and their officials toward their legislation.” Instead, ministers and committees would be able to work in partnership on legislation, thus increasing the influence of all Members of the House of Commons, while the openness of the committee process would enhance responsiveness to public opinion. Mr. Gray foresaw, as well, the possibility of less restricted debate at the report stage for bills developed under the new procedures, and anticipated that the more collaborative style of their development would result in less partisan debate and greater independence for individual Members when it came time to vote.

This report reflects the broadened committee responsibilities established by the new procedure. Its central purpose is to provide Parliament, and other interested Canadians, with a clear statement of the principles which have guided our review of Bill C-43 and of the reasoning behind our amendments to it. Given that some of our amendments go beyond the limited changes previously permitted during committee review of bills, we think an explanatory report is appropriate, and can contribute to future debate. Also, where we endorse the Bill as referred to us, this report enables us to explain our decision to refrain from amending it despite calls for change from some witnesses. Finally, the breadth of the review enabled by the new procedure increases the likelihood that a committee examining a bill will identify changes desirable for other legislation or policies. This report provides a vehicle for recommending such changes to the government.

We believe that our experience in considering Bill C-43 and preparing this report generally confirms the value of committee involvement in the development of legislation. The willingness of the sponsoring minister and his or her officials to engage in a degree of power-sharing is of central importance, we feel, to the future effectiveness of the procedure. In this regard, we wish to express our appreciation to the Hon. John Manley, Minister of Industry, who spoke candidly to us about strengths and weaknesses of the bill during his appearance early in our hearings, and who himself suggested a number of changes. Thanks are due, as well, to Ethics Counsellor Mr. Howard Wilson and officials of the Lobbying Registration Branch, who were consistently helpful.

We believe that this report can contribute to future debate, both about Bill C-43 and beyond. Chapter I provides a short history of government initiatives on lobbying, which places Bill C-43 in context and explains why lobbying has become a more prominent part of our political process in recent years. Chapter II sets out our interpretation of the fundamental principles and purposes underlying the *Lobbyists Registration Act* (LRA below), Bill C-43, and our approach to the issues. Chapter III applies these principles to the question of who should be covered by lobbying legislation. Chapter IV sets out our amendments and recommendations relating to the kinds of information lobbyists should be required to disclose. Chapter V addresses administration, compliance and enforcement issues. Chapter VI deals with perhaps the most innovative element in the bill: the proposed establishment of an Ethics Counsellor mandated to develop a Code of Conduct for Lobbyists. Remaining chapters consider miscellaneous issues and provide some concluding remarks.

The most important demonstration of the value of the terms of reference under which we have operated is, of course, the bill we have separately reported. For the reasons outlined in this report, we believe that it is significantly improved. In particular, our efforts have focused on stronger and more consistent disclosure requirements, greater clarity and enhancements to the effectiveness of the proposed Ethics Counsellor. Our amendments build upon strengths which were already present in Bill C-43, including its recognition that lobbying legislation should not attempt to regulate lobbyists directly, since this could impede open access to government. Bill C-43 focuses on the disclosure of information (including the investigatory findings of the proposed Ethics Counsellor), thus relying on the beneficial effects of publicity to create a long-term basis for increased public trust in the political process.

This approach defines a realistic role for government, and recognizes the truth of some sage advice provided by the Hon. Mitchell Sharp, near the outset of our hearings: "You can't regulate honesty" (3:8).

CHAPTER I – LOBBYING AND THE DEVELOPMENT OF A REGISTRATION SYSTEM

The Evolution of Lobbying in Canada

Before discussing our study of Bill C-43 and setting forth the amendments we are making to this Bill, we believe it is first worthwhile to establish the context within which our review took place. In doing so, we think that readers will share the appreciation we have developed for the complexity of contemporary lobbying for the work done in this area by others before us.

Lobbying has long been an integral part of the democratic life of our society. Indeed, lobbying has so long been deeply imbedded in the Canadian political landscape, that until recently its presence has largely escaped notice. In the past, this activity was conducted discretely by a small number of well-placed individuals who could exert influence on government away from public view. The scope of government was restrained, and the number of decision makers accordingly few. Thus lobbying had little public prominence and its impact was felt by few. Lobbying was perceived by most Canadians as something in which their neighbours to the South engaged and the notion that this form of political activity did not exist in this country became a part of our political mythology.¹

During and after the Second World War, the nature of government began to change radically and lobbying changed with it. For reasons linked to the war, and societal and economic changes, the Canadian federal government became directly involved in a widening circle of activities previously considered the exclusive domain of private interests. As the boundaries between what was considered private and public were either broken down or blurred, the government apparatus burgeoned. Citizens began to discover that there was very little touching their daily lives that was not affected by government; the need to know what government was up to and to have some active say in influencing its decisions became more acute than ever.

Interactions between citizens and the state underwent a profound change, and so did lobbying. What was once an activity involving a small circle of practitioners began to attract greater numbers. These individuals possessed specialized knowledge in fields as diverse as law, economics, and political science. Often they were joined by former public servants who had developed an intimate understanding of government and could offer expert guidance through an increasingly complex maze of state regulations and institutions. New methods were added to the mix of personal contacts and persuasive abilities traditionally relied upon by lobbyists to exert influence on government. Contemporary lobbyists make full use of advanced polling techniques, media advertising, in-depth research, and detailed policy analysis.

Lobbying's enhanced sophistication and a perceived need to engage lobbyists to deal with government led to the rapid growth of the profession. As one of our witnesses, Dr. John Chenier,

¹ A. Paul Pross, "The Rise of the Lobbying Issue in Canada: 'The Business Card Bill'", in Grant Jordan, editor, *The Commercial Lobbyists: Politics for Profit in Britain*, Aberdeen University Press, 1991, p. 76.

publisher of the *Lobby Monitor*, told us, “government relations is a growing business in Canada. It grows every year, even through the recession, even through the tough times” (19:28). This growth has been accompanied by an increasing suspicion that lobbying was beginning to exercise disproportionate influence over public policy, threatening to erode more traditional democratic forms of representation.

Members of Parliament and the Registration of Paid Lobbyists

Members of Parliament were among the first to understand the full implications of lobbying’s growing influence, and to see the need for a legislative response. While lobbying’s fundamental legitimacy was never in question, parliamentarians were concerned about its secretive nature: public policy, they reasoned, should be publicly conducted. MPs had to ensure that lobbying was subjected to greater public scrutiny but without damaged as a legitimate form of expression in a democratic society. The solutions they identified have formed the basis for Canada’s current system of lobbyists’ registration.

Beginning in 1969 — more than two decades ago — backbench Members of Parliament began to introduce a series of private members’ bills on lobbying. These 20 bills, proposed at various times by Members from all parties, had two principal features in common: they called for the registration of paid lobbyists and for some form of disclosure regarding their activities. The words of one of the leading proponents of a registration scheme, the Hon. Walter Baker, express the goal of all these proposals. Speaking to his colleagues in the House of Commons, he argued that the purpose of registration was to ensure

that lobbying, as much as possible, is conducted in the open so that people can see who is trying to influence what, and if necessary respond. Where lobbying is done with the knowledge of everyone concerned, there is a better chance that it will be done openly and that improper practices will have a smaller chance of survival or success.²

As Professor Paul Pross, who appeared as a witness before our Committee, points out, from the time the first Private Member’s bill was tabled until 1985 when the notion was finally endorsed by government, “the idea of regulating lobbyists through registration was very much a private members’ scheme.”³ Thus, the importance of the contribution made by Members of Parliament can not be underestimated. As Dr. Pross recognized,

The private member’s debates helped to define the major issues surrounding the lobbying question and articulated an approach to the regulation of lobbyists that influenced subsequent action.⁴

The Creation of a Registration System

In September 1985, in the context of a statement on public sector ethics, it was announced that the government intended to establish a registration system for lobbyists. Following the

² House of Commons, *Debates*, 28 January 1977, p. 2516.

³ Pross (1991), p. 79.

⁴ *Ibid.*, p. 81.

announcement, a discussion paper on registration was released by the then Department of Consumer and Corporate Affairs. Among other things, this discussion paper proposed four guiding principles that have since provided the foundation for the registration system. These principles consisted of:

Openness: There should be a publicly available record of paid lobbyists, their clients and any other additional information desirable to "... demonstrate the government's commitment to transparency and integrity in its relations with the public."⁵

Clarity: Registration requirements should be clear, concise, and leave no doubt as to who should register and who should not.

Access to Government: Registration requirements should not hinder access to public office holders.

Administrative Simplicity: Administrative requirements should be kept to a minimum and should not be so onerous as to discourage registration. Creation of a large bureaucracy to administer the registration system should be avoided.

The discussion paper was referred to the House of Commons Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure (Cooper Committee) which reported its endorsement of registration for paid lobbyists at the end of January 1987. Several months afterward, the government tabled Bill C-82 to enact the *Lobbyists Registration Act*.

The main features of the proposal included the division of lobbyists into two categories or tiers, each with its own set of registration and information disclosure requirements. Tier I (professional lobbyists) consisted of those who work for clients on a fee basis. This group would be required to register each undertaking that involved direct contact with government or arranging a meeting with an office holder. Disclosure of certain information regarding the nature of the undertaking, such as its proposed subject-matter and information on the lobbyist's client would also be required. A second category of lobbyists (Tier II) was designated for those employed by persons or organizations to communicate with public office holders with the aim of influencing government. Lobbyists in this latter category would have to disclose only their names and the name and address of the person or organization that employed them.

Only minor changes were made to the legislation as it passed through committee stages in the Senate and the House of Commons. In September 1988 it was given Royal Assent and came into force on 30 September 1989.

Despite valid criticisms of the existing *Lobbyists Registration Act*, its importance as a first step cannot be denied. As another of our witnesses, Professor Michael Atkinson, commented:

Before 1988, before there was any legislation at all, it might have been plausibly inferred that what went on behind closed doors between lobbyists and politicians and bureaucrats was really no one else's business, ... The introduction of the disclosure provisions in 1988, even disclosure provisions that a lot of people regard as toothless, have had the symbolic affect of introducing the citizen into the process. The citizen's interest is in the room somewhere, even if the citizen isn't there and even if the citizen cannot reasonably participate (14:8).

⁵ Canada, Department of Consumer and Corporate Affairs, *Lobbying and the Registration of Paid Lobbyists*, Ottawa, 1985, p. 4.

Previous Parliamentary Review of the Lobbyists Registration Act

One of the provisions in the *Lobbyists Registration Act* called for its review by a committee of the House of Commons three years after coming into force. Accordingly, the Act was referred for review to the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations (Holtmann Committee) in November 1992.

Most witnesses before the Holtmann Committee agreed that the LRA was a step in the right direction; many, however, argued that its provisions were insufficient. In particular, criticism was directed at the dual registration and disclosure regimes as failing to provide the desired degree of transparency with respect to paid lobbying activities.

The Holtmann Committee generally agreed with these observations and issued a unanimous report in June 1993 (*A Blueprint for Transparency*) in which it called for enhanced registration and disclosure requirements for all paid lobbyists. In particular, committee members recommended that lobbyists disclose more detail on the subject-matter of their lobbying activities, including the name of the bills, legislation, amendments to current Acts, grants, contributions, regulations, policies, programs, contracts and legislative proposals they were trying to influence. In addition, the Committee determined that lobbyists should name the government with which department, parliamentary office, or agency of government with which they had communicated and the kinds of activities in which they engage when seeking to influence public policy. Other recommendations called for registration of professionally organized grass roots lobbying efforts that exceeded a specified expenditure threshold and a strengthening of the Act's administrative provisions. To deal with its concerns regarding ethical standards in the lobbying industry, the Committee urged lobbyists to establish a professional association with a code of ethics for its members.

Before government could issue a formal response to the Holtmann Committee's recommendations, Parliament dissolved for a general election. The report was timely, however, in that it coincided with rising levels of public concern over the state of public sector ethics. Most major political parties participating in the 1993 general election sensed this concern and committed themselves to implementing elements of the Holtmann Report should they be elected to form a government.

The Liberal Government, elected in October 1993, outlined its approach to enhancing the registration system for lobbyists in the chapter on governing with integrity in its campaign document, *Creating Opportunity: The Liberal Plan for Canada*. The Party proposed to implement the Holtmann Report and promised that it would create the position of Ethics Counsellor to develop a Code of Conduct for Lobbyists. The Ethics Counsellor would monitor compliance with the Code and would have "the power both to require reporting of lobbying fees in relation to government procurement contracts and to disclose publicly any contract, fee, or activity" that contravened the Code.⁶ The new government subsequently acted on its commitments, tabling amendments to the *Lobbyists Registration Act* on 16 June 1994. In keeping with another electoral commitment, a decision was made to refer the Bill (*Bill C-43, An Act to Amend the Lobbyists Registration Act*) to a committee of the House immediately following first reading. In so doing, the government accorded

⁶ Liberal Party of Canada, *Creating Opportunity: The Liberal Plan for Canada*, 1993, p. 95.

recognition to the important role played by Members of Parliament in laying the foundations for the present lobbyists' registration system.

Concluding Comments

As a Committee and as individual Members of Parliament, we have approached our review of this Bill with awareness of both the goals registration is meant to achieve and the principles that the registration system is meant to respect. These goals and principles were first identified by past Members of Parliament and have not changed. We have also measured Bill C-43's amendments against the recommendations made by previous parliamentary committees.

Finally, we have undertaken our review with a deep sense of appreciation for the work and unwavering commitment of our predecessors. It is our hope that our own deliberations and refinements to this important piece of legislation honour their effort and help achieve the goals we hold in common.

CHAPTER II – THE FUNDAMENTALS

Bill C-43 would make two major changes to the *Lobbyists Registration Act*, both intended to enhance the achievement of its fundamental purpose— helping to restore trust in government. First, the Bill would substantially strengthen the disclosure requirements of the Act, to make more information about lobbyists and what they do available to Canadians. Second, it would provide for the creation and implementation of a code of ethics for lobbyists, which would help to ensure high standards of behaviour across the industry.

In this section, we set out our interpretation of the principles that underlie this legislation. This provides a basis for consistency in the examination of the Bill undertaken in following sections, and for the changes we are proposing.

Principles of Disclosure

The Preamble of the current LRA reflects four basic principles: (1) the importance of open access to government; (2) the legitimacy of lobbying; (3) the need for public awareness of the various influences upon government; and (4) that the requirements of a registration process for lobbyists should not impede access to government.

Bill C-43 would not amend these principles. Nor, on the basis of what we have heard from our witnesses, do we think they need to be changed. Properly balanced, they can guide us in enhancing the central objective of Bill C-43: the restoration of public trust in government.

The first principle — the importance of free and open access to government in a democratic society — is self-evident. The fourth principle makes it clear that lobbyists must be included in a commitment to accessible government. It also is self-evident, when understood as a requirement that access by lobbyists should not be impeded more than is made necessary by the other principles. The key issue, to which we return below, is what these principles mean in practice.

The second principle, the legitimacy of lobbying as a part of the democratic process of accessing government, may not be self-evident but it is hard to deny on reflection. First, the right of corporations or groups to engage specialists to help them understand and communicate with government is one dimension of the principle of free and open access. Second, modern government works in partnership with the whole range of organizations in society; without a two-way flow of information and explanation, decisions would be less well-informed and the public interest could be jeopardized. Most lobbying enhances this exchange of information and, in our view, most Canadians have no objection to this.

The need for public awareness of lobbying is the result of its importance. The business of providing specialized representation to corporations (either through hired consultants or employees), along with the full-time representation of groups and associations before the federal government, employs literally thousands of people and is the source of pervasive influence on the actions of the government. Ordinary Canadians need to know about this influence. Only when there

is public knowledge of who is influencing whom and on whose behalf can the effect of organized interests on government be properly balanced in the interest of the unorganized public. Ensuring this balance is a vital part of our job as Members of Parliament; without it we cannot have a healthy democracy.

Seeking a Balance

The need to ensure a balance, within our political system, between the influence of those who can afford specialized assistance and the influence of other Canadians is a central challenge in applying the principles of the LRA. As we were reminded by Professor Atkinson, of McMaster University, equality of access to government is one element of free and open access. There is only so much access available: if it is monopolized by those with the financial and organizational means to do so, it will be denied to others. A system which permits this to happen does not achieve real openness of government, and does not earn the trust of the public.

We therefore reject the view, expressed by a number of our witnesses, that the public's need to know (and the need for lobbyists to invest time and money in disclosing information) is necessarily opposed to the principle of free and open access to government. In our view, the requirements which Bill C-43 would establish for lobbyists are, instead, a necessary part of preserving the accessibility of government to all Canadians. Here, as elsewhere in a democratic society, there must be a balance between the freedom of particular interests, and the freedom of other citizens.

Where disclosure of information by lobbyists is needed to achieve this balance, the fact that providing it may present an inconvenience to lobbyists, or even discourage their activity, is not a valid objection. The only valid objection would be that the information is not genuinely needed.

In examining the various disclosure proposals in Bill C-43, or placed before us by witnesses, we have therefore continually relied upon this basic test: is the information being requested from lobbyists genuinely needed to satisfy Canadians that lobbyists' activity is compatible with the public interest, and to help parliamentarians counterbalance the efforts of individual lobbyists with efforts on behalf of ordinary Canadians?

In general, this approach leads us to endorse the new disclosure requirements set out in Bill C-43, and to add some further requirements which we believe are necessary if the Bill is to achieve its fundamental objective. Some have challenged us to demonstrate any public desire for more information about lobbying; we can only respond that the current LRA has not significantly dispelled apprehensions among Canadians about the role of lobbyists in the political process. Like the members of our predecessor committee in the last Parliament, whose unanimous recommendations provided an important basis for Bill C-43, we believe that making more information about lobbying available is part of the solution. More information is needed, especially from corporation and association lobbyists, from whom the current Act requires little more than what is provided on a business card.

Keeping Bill C-43 in Perspective

The question of genuine need that we apply to the various disclosure options considered in this report challenges us to make difficult judgements. As we have found in our discussions with

witnesses and among ourselves, there is plenty of room for sincere disagreement about some of the answers.

In making these judgements, we have found it helpful to remember that Bill C-43 is by no means the only initiative being launched for the purpose of restoring trust in government. At the time Bill C-43 was placed before the House, the government released a strengthened *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* which, among other things, requires senior officials to make decisions on the merits of each case and in the public interest, and to refrain from giving preferential treatment to any person or group because of the person hired to represent their concerns. As well, an Ethics Counsellor position was created for the purpose of administering this Code, advising public officials and performing new functions created by Bill C-43 (discussed below). It was indicated, furthermore, that Parliament would be asked to develop a formalized code of conduct for MPs and Senators. Finally, policies governing contracts were altered so as to prohibit suppliers from engaging lobbyists on a contingency fee basis to help them obtain contracts.

In considering the issues addressed in this report, we have attempted to ensure that Bill C-43 and our amendments would not duplicate other initiatives. The role of a strengthened LRA is to supplement and complement changes which, in our view, are already having beneficial effects on the way in which Canadians view their government. Our approach recognizes that lobbying is not the only source of public mistrust in government, and that it is necessary to keep the issue of lobbying in perspective.

We believe, in addition, that this approach minimizes a danger identified by Mr. Norm Stewart, of the Ford Motor Company of Canada (12:29): the possibility that our work would only generate new expectations and that four years from now a future parliamentary committee would be busily engaged in adding still more disclosure requirements to the LRA. This danger is created, in our view, by a tendency apparent in many of the submissions we received to take the “transparency” of the lobbying process as the ultimate objective of this legislation. Once “transparency” is adopted as an objective, attention naturally focuses on things we do not yet know about lobbying and, by an entirely logical progression, expectations about what should be disclosed take flight.

In our approach, the transparency of lobbying is not an ultimate objective. Rather, it is recognized as a means to the restoration of public trust in government, having value only as it serves that end. We believe the detailed proposals provided below meet the requirements of this approach. We also invite Canadians to adopt this approach in weighing the merits of Bill C-43.

Enhancing Ethics

Bill C-43 moves well beyond the recommendations of the Holtmann Committee in providing for the appointment of an Ethics Counsellor, charged with (in addition to duties mentioned above) developing a code of ethics for lobbyists, and authorized to investigate failures to comply with this code and report them directly to Parliament.

This proposal is an extremely important component of Bill C-43. Indeed, one of our consultant lobbyists — SAMCI (Susan A. Murray Consultants Inc.) — described it as “the most important and most progressive new change to the LRA” (brief, p. 6).

While we have some detailed recommendations concerning this proposal, it is appropriate here to consider the underlying issue of principle it raises: should government be in the business of

supervising the ethics of lobbyists at all? There are two arguments which we believe support an affirmative answer to this question.

First of all, the ethics proposals forge the link between the information disclosure requirements in the Bill and the objective of improving public trust. Unless we can be sure that lobbyists are adhering to acceptable ethical standards, the disclosure of information about their activity need not increase public trust in government. If disclosure were to reveal ethically dubious behaviour it would, on the contrary, simply fuel suspicion and distrust.

The Code of Conduct will provide lobbyists with the clarified standards which they need in order to ensure that heightened information disclosure will have a positive effect on public trust in government. These standards also provide members of the interested public with a basis for evaluating the information produced by the new disclosure requirements.

None of our witnesses denied the need for ethical standards which, after all, are in the long term interests of the lobbying industry itself, aside from any considerations of trust in government. A number of witnesses argued, however, that standards already in use, such as the Code of Conduct of the Canadian Society of Association Executives (CSAE), are sufficient for the purpose, removing the need for intervention by government.

This brings us to our second point. The industry as a whole has not developed a code (or codes) of ethics that we believe satisfies public concerns about lobbyists' influence on government, even though these concerns have been evident at least since the mid-eighties. Indeed, the category of consultant lobbyists, which is probably the focus of public concern, has no code at all, although we are advised that efforts to develop one are under way within the recently established association, the Government Relations Institute of Canada (GRIC), and some individual firms such as the Ottawa-based SAMCI supplied us with corporate codes which provide a clear basis for conduct of a high standard. Furthermore, the CSAE code, which applies to participating association lobbyists, only goes part of the way towards fully addressing the need for ethical standards. While it sets out standards which are commendable as part of the business culture of lobbying, it remains a voluntary code without a defined enforcement mechanism or record of enforcement, despite having been in effect for some 20 years.

In our view, government is justified in filling the gap left by lobbyists in the development of industry-wide codes because of the proximity of lobbying activity to the political process. Lobbying behaviour that does not meet prevailing ethical standards reflects on the lobbyist engaging in it, and on the industry as a whole. It also casts a pall over the broader political process, and reducing the level of trust Canadians can place in their governments. This has a corrosive effect on the health of our democracy, and creates a corresponding public interest in its correction.

Taken together these considerations supply a strong affirmative answer to our basic 'is the information genuinely needed?' question when we apply it to the new Ethics Counsellor position and proposed Code of Conduct for Lobbyists. Clear standards and credible enforcement are important. Without them, we have serious doubts about the impact of increased disclosure, taken by itself, on public trust in government.

CHAPTER III – WHO SHOULD BE COVERED BY THE ACT?

The LRA currently requires registration by any person who, for payment, attempts to influence the Government of Canada on behalf of a range of specified organizations or individuals. While Bill C-43 substantially retains this definition, it would close a significant loophole, and witnesses have suggested to us that there are others which should also be closed.

Coalitions

Bill C-43 would address an important gap in existing legislation by adding coalitions to the list of organizations on behalf of which lobbying must be registered. This reflects the recognition, shared by our predecessor committee in the previous Parliament, that coalitions of business and interest groups have become an important means of coordinating attempts to influence government. Our hearings are consistent with this recognition as well. None of our witnesses objected in principle to the requirement that coalition lobbying be disclosed and several, unaware that Bill C-43 incorporates such a requirement, specifically called for it. We therefore endorse:

The provisions of Bill C-43 relating to coalitions.

These provisions include the addition of “coalitions” to the list of groups enumerated in the definition of “organization” at 1(1) of the Act. This provides the basis for requirements that lobbyists register who employs them (in the case of lobbyists employed by coalitions), or on whose behalf they are working. We therefore endorse:

5(2)(e) of Bill C-43, which would require disclosure of the membership of a coalition for which a consultant lobbyist is working.

Grass Roots Lobbying Campaigns

In the widest sense, lobbying consists of actions whose central objective is to influence the decisions of government; these actions may be either direct or indirect. As currently worded, the LRA does not require the registration of indirect lobbying efforts only those efforts that involve direct communication with office holders. Thus, an important form of lobbying — grass roots lobbying — is not an activity that would require registration.

Grass roots lobbying is intended to suggest to government the impression that there is a significant community of interest that either advocates or opposes a particular policy. In order to communicate this message, grass roots lobbies typically rely on mass letter writing and fax campaigns, phone calls to office holders, media advertising, and public demonstrations. The organization of a grass roots lobbying campaign often requires considerable skill, effort, and financial resources.

In most instances, expressions of grass roots preferences regarding policy choices are genuine, a constitutional right, and useful to government. Citizens who feel strongly about certain issues organize to convey their feelings to government. Unlike other kinds of lobbying, these efforts are clearly public. Like other forms of lobbying, however, grass roots campaigns can provide valuable information for office holders as they examine various options during the decision-making process. In summary, grass roots lobbying is an important element in the democratic life of this country and is worthy of encouragement. Perhaps this is why the current Act makes no reference to it.

There are good reasons however why grass roots lobbying should be subject to some degree of disclosure. It is one of the most powerful means available for transmitting policy preferences to office holders, not only because it provides evidence of public support or opposition to certain policies, but also because it is an inherently legitimate exercise in a democratic society. Thus, grass roots lobbying campaigns are an attractive instrument for influencing government policy and may be a preferred way for an individual or group to persuade government to adopt or reject certain courses of action. Indeed, the fact that grass roots lobbying is not addressed by the current Act, may make it additionally attractive. The Committee was told by a witness that grass roots lobbying is the most rapidly growing form of lobbying in Canada.

Very little is known about grass roots lobbying. As Professor Ian Lee pointed out, “what is not public is the orchestration, organization, planning and financing of a grass roots campaign” (13:19). Yet Bill C-43 does not propose to close this gap in the legislation. As a consequence, the Committee believes that the major objective of the Act — the promotion of transparency surrounding lobbying efforts — cannot be achieved fully. Indeed some may be attracted to engage in this form of lobbying in order to circumvent the need to register; thus the goal of transparency may even be defeated.

Some argue that grass roots lobbying is aimed at the general public, not at government. As such, they point out, this form of lobbying involves communication between individuals: an attempt to register grass roots lobbying would infringe on the rights of citizens and would lead to a challenge under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Committee understands fully the basic premise underlying this assertion; taken literally, grass roots lobbying implies an effort to organize people around a particular issue. Thus the initial communication that takes place occurs between individuals and not between individuals and government. However, we also accept the view of one of our witnesses who stated that “the entire and sole purpose of a grass roots campaign is to influence government”(13:19). We note, as well, that paid lobbyists often organize grass roots lobbying in order to lend additional weight to their other lobbying efforts.

Thus, the challenge to us as a Committee, was to suggest a means by which fuller transparency regarding grass roots lobbying campaigns organized by paid lobbyists could be achieved without infringing on the rights of average Canadians. After careful and lengthy consideration, we believe that we have found a solution. Bill C-43 proposes to amend to the LRA is to require paid lobbyists to disclose the techniques they use when they communicate with office holders. Given that generating a grass roots campaign is a method that paid lobbyists use in conjunction with other efforts in order to convey a message to office holders, we propose that this activity be treated as a communication technique. This should achieve the desired level of disclosure with respect to professionally organized grass roots lobbying without interfering with the grass roots activities of citizens. This conclusion is reflected in our recommendation on communications techniques.

Volunteer Lobbying

A number of our witnesses argued that lobbying activity by volunteers can be a significant element within paid lobbying initiatives, and that the failure of existing legislation to capture this should be remedied. In the words of one witness:

Does it (the LRA) only require information about those who are paid to lobby either as an employee or on a fee-for-service basis? Or, is the *Lobbyists Registration Act* supposed to help Canadians understand which interest groups are making how much effort to influence what program policy, grant, contract, amendment or regulation? . . . (Is an) extensive effort by an unpaid volunteer . . . inherently benign and thus requires no disclosure? (Stanbury, brief, p. 19).

A number of our association witnesses confirmed that volunteers play an important role in their lobbying efforts. The Canadian Dental Association, for example, estimated that some 80% of Association lobbying is carried out by volunteers. While witnesses did not oppose a registration requirement for volunteers, this is likely because Bill C-43 does not propose one. Had it done so, we expect that witnesses who pointed with pride to their “volunteer-driven” organizations would have expressed strong objections on the grounds of additional administrative burden.

On balance, we do not think that registration by volunteers is genuinely needed at this time, given the ultimate purpose of disclosure. It is not suspicion about the role of volunteers that has made lobbying a focus of public concern, and the disclosure of information on their use by associations will not provide information needed to address trust issues. Indeed, volunteers are typically used by association lobbyists precisely because they lack the advantages of money or personal contacts that have fostered public suspicions, or because the volunteers may have technical expertise related to a specific initiative. We therefore endorse:

The exclusive focus of Bill C-43 on those who are paid to attempt to influence government.

Information and Advice to Clients

Several witnesses argued that activities such as obtaining specialized government information for clients, and providing strategic advice to clients based on this information, are important functions of lobbyists, and should be covered by the Act. They are not covered by existing legislation or by Bill C-43, both of which focus on attempts to communicate with public officials.

Witnesses who argued that people providing these services should be deemed to be lobbyists for the purposes of the Act saw the issue as one of achieving the needed degree of transparency. One witness described the failure to capture such activity in these terms: “That means people can escape detection even though they may be providing inside access” (10:11).

Bill C-43 does not propose that activities such as information gathering, research, and the provision of strategic advice to clients should be registrable. It is, however, predictable that such a proposal would prompt concerns about burdening lobbyists with additional disclosure duties and attendant costs, and raise questions about the need for this information.

In line with our general approach to disclosure, we think that the creation of additional burdens on lobbyists obliges us to consider a proposal with extra care, but the decisive consideration is whether or not the information is genuinely needed by Canadians and their representatives in Parliament.

In this regard, we note that a number of consultant lobbyists, along with other witnesses, stressed the importance of aspects of their work that do not involve direct lobbying of public officials, and that rather function to help clients develop policy positions and communicate effectively with government. The importance to clients of this aspect of lobbying does not, however, necessarily create an issue of public trust. In our view, the fact that the clients of lobbyists may receive expert advice does not, in itself, cast doubt on the fairness of public decisions; a good portion of the content of this expert advice is available to any citizen who takes the time to become informed about government and the policy process. When the clients of a lobbyist put this knowledge to work by communicating with government, or engaging a consultant to do so on their behalf, they become subject to existing registration requirements. We think this achieves what is really needed. We therefore endorse:

The absence, in Bill C-43, of disclosure requirements relating to the provision of information or advice to clients.

Consultations Initiated by Government

A large number of our witnesses stated that the present Act requires them to file information on virtually all contacts with public officials, including those initiated by public officials soliciting information or advice in order to perform their duties more effectively. There was a widespread perception that this requirement makes unfair demands on lobbyists, imposing on them the full administrative burden of disclosure when public officials, and the public interest, may be the sole beneficiaries of a consultation. Objections by in-house lobbyists were particularly heated, reflecting that fact that Bill C-43 would replace the minimal disclosure requirements for them contained in existing legislation with requirements closely approaching those now applied to consultant lobbyists. The concern was that the administrative burden of the new disclosure requirements would discourage communications and information exchange between government and the experts within associations, to the detriment of good decision-making. In the words of a representative of the Shipping Federation of Canada:

I think the second point we need to make is rather than do anything that could close up the communications conduits between communities of interest such as ours and the federal public service in particular — the administrators of the state — I think it's important to open up the windows as wide as possible (11:11).

The concern expressed in such comments is valid, in our view, both because of the danger of impeded communications and, as well, because the registration of every exchange of technical information or advice would burden the registry with information that contributes little to attaining the broad objectives of lobbyist registration. At the same time, legitimate concerns about impeding information exchange should not, in our view, lead to the exemption of consultations used as an opportunity for lobbying.

Bill C-43 and the LRA already go some distance towards addressing concerns about the registration of government-initiated consultations. First of all, Bill C-43 would not amend

provisions of existing legislation which base registration requirements on attempts to influence government. If, for example, an association is contacted by a public servant requesting technical information for purposes that may not even be disclosed in detail, registration of the communication would not be required. In general, if there is no attempt to influence legislation or the other items set out in the Act, there is no requirement to register. An interpretation bulletin from the Registrar would be useful as a source of more specific guidance, here, and any remaining grey areas may ultimately have to be resolved by the courts which will, we are confident, give due weight to the fact where a communication is initiated by a public office holder.

Secondly, Bill C-43 would not alter section 4(2) of the current Act, which sets out certain varieties of attempts to influence which need not be registered. These include public appearances before parliamentary committees, appearances before tribunals and the like which exercise jurisdiction given by legislation and whose deliberations are a matter of public record, and representations to public office holders regarding their authority to enforce, interpret and apply legislation or regulations.

We believe, however, that existing legislation could further reduce the burden on (especially) associations and organizations with respect to purely consultative contacts with government. Improvements in this area are timely because of the emphasis by the present government on a consultative style of policy development, as reflected in major ministerial and/or bureaucratic consultative initiatives in a number of policy sectors. This consultative style, we believe, is increasingly important for technically superior policy-making, and the enhancement of disclosure requirements for lobbyists should not impede its use.

Exempting participation in government-initiated consultations from registration would do three things. It would help to address concerns about burdensome reporting requirements mentioned by witnesses, and help the registry achieve its fundamental objectives by minimizing the collection of unneeded information. Most fundamentally, it would ensure that government and outside groups work in partnership as much as possible, to meet the policy challenges of the nineties. We are therefore amending Bill C-43 so as to provide:

That 4(2) of the LRA be amended by the addition of a subsection (c) which would exempt from registration participation in a consultation with a public office holder initiated by that public office holder, or an employee working on behalf of that public officer.

We recognize that this amendment will require an interpretation bulletin from the Registrar, in order to ensure that the exemption is precisely defined and narrowly limited, so that only kinds of information which are entirely irrelevant to the purposes of the LRA will not have to be filed.

Levels of Disclosure: The Tiers

The present LRA establishes two classes or “tiers” of lobbyists, and applies differing disclosure requirements to each. The Holtmann Committee recommended that these tiers be eliminated, thus subjecting all lobbyists to uniform disclosure requirements.

Bill C-43 would retain a formal distinction between types of lobbyist. It reflects the Holtmann Committee recommendation, however, by making the disclosure requirements much more uniform

than those of the current Act. The Bill thus responds to critics who have nicknamed the LRA the “business card bill” because it requires little more from corporate and association employees than the information on their business cards.

The fact that Bill C-43 would reduce what is at stake in the distinction between tiers of lobbyist was recognized by a number of our witnesses. Simon Reisman, for example, after questioning the need for a distinction declared: “. . . I don’t see a great deal of harm in the distinction that is drawn, so it’s nothing that I would go to war about” (15:8).

Organizations such as the Government Relations Institute of Canada (GRIC) and the Public Affairs Association of Canada (PAAC), which represent memberships consisting of both consultant and in-house lobbyists, indicated that no consensus was discernible within their memberships on this issue. In our hearings, the major advocates of the distinction were association lobbyists, who repeatedly stressed that their influence upon government is achieved through openness and public support, and consists substantially of the provision of technical information and advice to government officials rather than more political pressures. While several indicated that the convergence in disclosure requirements for the two tiers would reduce the practical importance of a distinction, virtually all commended the government for the recognition, however formal, that their work differs from that of consultant lobbyists. Thus, in the words of representatives of the Canadian Chemical Producers’ Association: “CCPA is pleased that Bill C-43 continues the distinction between individuals who lobby for clients and in-house lobbyists. In our view, this is a valid distinction to make” (letter, p. 2).

Witnesses making the countercase argued, in essence, that a lobbyist is a lobbyist. After noting that Canada is the only jurisdiction regulating lobbying which employs different reporting requirements for “people who do essentially the same thing,” Dr. John Chenier, Editor and Publisher of *The Lobby Monitor*, argued that

While the internal roles of corporate, association and consultant government relations people might vary considerably, there is very little difference in the external roles and goals of these people (19:29).

The concern, aside from the principle, is that each tier includes large, well-resourced lobbying enterprises as well as small, more modestly resourced efforts. Thus, for example, consulting lobbyists may be small themselves, or represent smaller firms that cannot afford internal government relations departments, while association lobbyists range from minuscule one-person outfits to well-financed and highly professional organizations such as the Chamber of Commerce. Lighter disclosure requirements for one category would inevitably give an additional advantage to some organizations whose resources already give them substantial leverage, and by definition limit public knowledge precisely where it should be most complete.

Academics and others have developed a wide variety of classifications of lobbyists for research purposes. Our approach to the issue of tiers, as to the issues discussed elsewhere in this report, is based on whether or not they contribute to the effectiveness of legislation in ensuring the disclosure of genuinely needed information. If they do this, they have a place in the Bill. If the tiers impede effectiveness, they ought not to be retained, irrespective of our convictions about differences among organizations involved in lobbying.

In our view, one of the most significant changes that Bill C-43 would bring about would be substantially consistent disclosure requirements across the lobbying categories. Bill C-43 thus

reflects the “lobbying is lobbying” argument where it counts, in the actual disclosure requirements to which lobbyists would be subjected. Substantial differences in requirements applying to different types of lobbyist are likely, we believe, to dilute otherwise positive effects on levels of public trust, because they impose “information needed” standards on one aspect of lobbying only to refrain from imposing them on another. As well, they create an uneven playing field for the different types of lobbyist, to no apparent public benefit.

At the same time, Bill C-43’s proposed retention of a formal distinction between the tiers, and between corporation and organization lobbyists within Tier II, would enable some fine-tuning of disclosure requirements to increase their potential effectiveness. Thus, for example, it would permit consultant lobbyists to be required to disclose information on a “by undertaking” basis, reflecting the fact that they do business differently from in-house lobbyists.

Furthermore, we think that the classification system provides useful information to users of the registry. It enables them to determine easily the status of a lobbyist, and to limit information searches to specific types of lobbyist. This is useful, given that the public concerns that led to the LRA focused on a limited number of consultant lobbyists and are likely to be addressed, primarily, through information about this group. We therefore endorse:

The tripartite structure of Bill C-43, which enables separate attention to disclosure requirements for consultant lobbyists, corporation lobbyists and organization lobbyists.

CHAPTER IV – ENHANCING DISCLOSURE

The major disclosure-enhancing provisions of Bill C-43 would apply, more or less identically, to all lobbyists. This section proceeds from discussions of these provisions, to discussions relating separately to consulting lobbyists, corporate lobbyists and organization lobbyists.

Specific Proposals, Bills and Other Initiatives

One way in which Bill C-43 would enhance existing levels of disclosure would be by requiring that lobbyists disclose “particulars to identify any relevant legislative proposal, bill, resolution, regulation, policy, program, grant, contribution or financial benefit” (and, in the case of consulting lobbyists, “contract”) concerning which influence is sought.

This proposal reflects both the recommendations of the Holtmann Committee and views expressed by a number of witnesses. In the words of Ms. Susan Murray of SAMCI:

We believe that the additional information likely to be most useful and important to an interested non-participant is identifying the issue focus of the lobby efforts. SAMCI has recommended previously that the registration requirement be amended to include the identification of a specific issue, policy, grant or contract . . . and we are pleased to see this in the bill (10:60).

Opponents of the proposal raised concerns about provisions of the Bill which would expand the information lobbyists would be required to disclose. The central concern was that the administrative burden, and attendant costs, of compliance would be increased, in order to provide information of questionable usefulness. In the words of Mr. Graham Murray, of the Public Affairs Association:

There is a legitimate question, I think, about the value of collecting information which is not widely used. . . . We think it's clear that increased measures of disclosure like that are going to impose a substantially greater paper burden upon lobbyists, and upon the government itself (10:25).

In line with our general approach to disclosure issues, we think the decisive consideration here is not the administrative burden which this proposal might involve but the usefulness of the information which would result. We do not accept the suggestion, made by a number of witnesses, that low demand from the public for information currently maintained in the registry indicates that there is no interest in additional information. The information now available could be too general to be of interest, or there could be limited public awareness of what is available and how to get it.

The key issue is whether or not the information that this provision would generate is really needed in order for the Act to fulfil its fundamental purposes. In our view, it is essential that any lobbying disclosure regime provide a clear indication of what lobbyists are seeking to influence. The current Act provides only that Tier I lobbyists disclose the “proposed subject-matter” of a meeting or communication, and requires no information about the subjects of Tier II lobbying. In our view, these

provisions (especially those regarding Tier II lobbyists) leave important features of lobbying cloaked in mystery. We therefore endorse:

The requirements of Bill C-43 for the disclosure of specific proposals, bills and other initiatives with respect to which influence has been sought.

We gave specific attention to the fact that consultant lobbyists would be required to specify government contracts relating to which they have lobbied, while other lobbyists would not be required to disclose this information.

Our decision to leave this disparity intact reflects our concern about the consequences of extending contract-related disclosure to in-house (corporate) lobbyists. It could burden the registry with the names of an estimated 90,000 persons who sell products and services directly to the government, and whose activities are already transparent as a result of the rules which govern the open bidding process through which government contracts are awarded. While a threshold could limit registration to those contacting government in connection with very large contracts, even the elimination of 90% of potential registrants would still result in the addition of 9,000 names and, in any case, large contracts are already subject to special scrutiny by Treasury Board. On balance, this change would actually make the registry less useful, by making it harder to use the registry to find information not available elsewhere.

The Name of Each Department or Agency Contacted

Under the *Lobbyists Registration Act*, lobbyists are not asked to disclose the names of the departments or agencies of government they have contacted. In the Committee's opinion, the Act's silence in this regard constitutes one of its principal weaknesses.

Lobbying, as one witness reminded the Committee, involves at least two — and sometimes three — parties. The first is the individual or group with an interest to convey to government. That individual or group either represents the interest directly or hires a consultant lobbyist (a second party) to do so. The third party — one that is always involved — is government.

All these parties bear differing degrees of responsibility for how that effort is handled and for the results that it produces. As a witness told the Committee,

All three . . . share responsibility and accountability for the process and its integrity. Any public policy or legislation that is designed to ensure the transparency and legitimacy of the process must reflect that essential fact (10:37).

The Canadian Labour Congress pointed out in its brief that the behaviour of the person in government is as important as that of the lobbyist, particularly so in light of the growing movement of some individuals between government and lobbying firms.

The Committee agrees wholeheartedly. Making the identities of the parties involved in lobbying known is an essential step in ensuring accountability for the process and the outcome. However, the LRA is only partially successful in this respect. It tells Canadians who lobbies on behalf of whom — but not who is lobbied. Virtually nothing is known about the third party in the lobbying relationship: government.

As stated at the outset, the Committee views restoration of public trust in government as the ultimate objective of the changes proposed by Bill C-43. Nothing corresponds more closely to this objective than fuller disclosure of where government's place in a lobbying effort. The Committee therefore strongly welcomes the amendment proposed by Bill C-43 to require all lobbyists to disclose the name of each department or other governmental institution they have lobbied. We are also pleased to note that this amendment corresponds to one of the principal recommendations of the Holtmann Committee.

Identification of the parts of government subjected to lobbying would allow a more informed assessment of lobbying's impact on public policy. Canadians would know when lobbying has been a factor in decisions taken on their behalf; they will also be in a better position to judge if decisions have been informed by many points of view — or only a few. Finally, Canadians would be able to determine for themselves whether or not government's response to lobbying has been appropriate. In summary, accountability would be significantly enhanced by this proposed change to the Act. Accordingly, the Committee endorses:

The provisions of Bill C-43 that would require lobbyists to name the department or governmental institution with whom they had communicated or with whom they intend to communicate in an effort to influence policy.

Disclosing the Names of Office Holders

Several witnesses, including the Hon. Mitchell Sharp and Professor Ian Lee, suggested that the best way to prevent abuse was from within the public service. Mitchell Sharp told the Committee that

the only, really effective way to curb influence peddling is to ensure that ministers and officials are not influenced by anything except the merits of the representations. The only effective way of dealing with lobbyists — in other words — is from the inside (3:8).

The Committee believes that this assertion has considerable merit. We also share Mr. Sharp's view that Section 23.(2) of the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* is a significant step in ensuring probity when office holders deal with lobbyists. This section of the code reads as follows:

23.(2) In the formulation of government policy or the making of decisions, a public office holder shall ensure that no persons or groups are given preferential treatment based on the individuals hired to represent them.

Some witnesses argued that the names of office holders contacted by lobbyists — and the positions they occupy — ought to be disclosed. This would both help prevent abuse from within and achieve enhanced transparency. Two ways of obtaining this information, neither of them recommended by the Holtmann Committee, were suggested: disclosure by lobbyists or log keeping by office holders.

Professor Lee asserted that such records would provide “a very specific, concrete, traceable, observable paper trail connecting the lobbyist to the public servant” (13:21). Maintenance of office holders' logs might possibly generate additional benefits. They could, for example, be used to

provide greater certainty that the information lobbyists have disclosed regarding their contacts is accurate. Log keeping could serve, as well, as a reminder to public office holders of their responsibilities when entering into contacts with lobbyists.

Other witnesses, however, worried that filing this information would create a considerable administrative burden for the registry and clog it with unnecessary information. The Committee is sympathetic to this view and believes that there are also other compelling arguments to be made against the implementation of such a measure at this time. In order to perform their duties in a manner that is sensitive to the needs of Canadians, office holders must depend on an open dialogue with representatives of many differing points of view. Any measure that threatens to disturb this vital relationship must be avoided. Furthermore, office holders in the public service are being called upon to provide improved levels of service to Canadians — but with fewer resources. The imposition of an additional duty to keep logs would occupy time and energy that could be better spent addressing the more pressing needs of Canadians. Finally, the implementation of such a measure might inadvertently suggest that public servants could not be trusted in their dealings with lobbyists. Nothing we have heard during our hearings would serve to justify the sending of such a message. On the whole, the Committee believes the gain to be had as a consequence of office holders maintaining a record of their interactions with lobbyists would be greatly offset by its potential harm. Those interested in government's role in interactions with lobbyists should obtain sufficient information as a result of Bill C-43's amendment calling for the disclosure of the departments of government that are lobbied. We also believe that the elements of the new *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* mentioned by Mr. Sharp serve as a sufficient guarantee against potential abuse. We have therefore decided not to recommend that such a measure be adopted at this time.

Doubts remained in the minds of some Committee members, however. They were not entirely assured that sufficient transparency with respect to interchanges between lobbyists and office holders could be obtained if the names of the latter were not disclosed. Although these doubts were not shared fully by the Committee as a whole, it was thought that this was an issue worthy of further consideration. The provision calling for a review by a parliamentary committee four years after the revised act comes into force will provide such an opportunity. We therefore suggest that at that time, attention be paid to whether or not the disclosure requirements as they relate to the naming of government departments has resulted in sufficient transparency.

Communication Techniques Used

Bill C-43 would require all lobbyists to specify “any communications technique that the individual has used or expects to use in an attempt to influence. . .”. A draft checklist developed by the Registrar would require, under this heading, that lobbyists specify methods such as arranging a meeting, the use of letters or other written or electronic communications, and telephone calls.

This proposal drew substantial criticism, especially from corporation and association witnesses who argued that it would impose excessive administrative burdens and generate large volumes of information of questionable value. Typical of their response were the comments of representatives of the Shipping Federation of Canada:

We estimate that annual reportable contacts under Bill C-43 would reach about 3,000 a year. Now, at five minutes per report, the reporting burden would add about seven

person-weeks per year to our workload at a cost of about \$7,000 a year of salaries, benefits and computer time, etc.

So, this is a very serious issue to us. We're a small organization (11:9).

Interestingly, the Government Relations Institute of Canada, newly formed to represent the views of Tier I as well as Tier II lobbyists, indicated that "...our members have no serious objection to the proposed changes" (brief, p. 11). The Public Affairs Association of Canada, which represents a broader constituency including opinion research and media relations professionals, also termed the reporting requirements "acceptable as drafted," although questions were raised about the need for the new information Bill C-43 would generate, and the communications technique provision was specifically criticized: "(it) will surely shed no additional light, since most lobbyists will likely list all of the current communications techniques to be on the safe side" (brief, p. 3).

Several of our witnesses specifically commended the requirement for disclosure of communications techniques. Professor Stanbury of the University of British Columbia, for example, submitted a brief commending the potential of Bill C-43 to foster an increase in the disclosure of potentially useful information, specifically mentioning the proposed requirement that communications techniques be disclosed.

Our hearings suggest a widespread tendency for witnesses to overestimate what would actually be asked of them by this provision of Bill C-43, and consequently to overestimate its probable impact on administrative operations. First of all, as we have stressed in other connections, Bill C-43, like the current LRA, would limit all requirements for disclosure to initiatives undertaken for the purpose of influencing government. Telephone contacts involving only information exchanges, administrative matters, or relating to classes of activity (such as appearing before parliamentary committees) exempted from disclosure requirements would not have to be recorded. Second, as we read the draft form proposed by the Registrar, separate identification of each telephone call or letter would not be required. Only the communication methods associated with a registrable lobbying activity would need to be reported.

Is information about communication techniques needed? We believe that Canadians with concerns about the role of lobbying within the political process need to know specifically by what methods lobbyists attempt to influence government. In our view, the disclosure requirement contemplated in Bill C-43 would be a modest step in this direction, fully compatible with a commitment to minimize the administrative burden on lobbyists. Indeed, as we have argued with respect to the issue of grass roots lobbying, we think that information forms need to be amended to systematically record data on a further technique: the use of grass roots lobbying campaigns as a means of exerting influence over the policy process. We are therefore amending sections 5(2)(i), 6(2)(k) and 7(2)(k) of Bill C-43 to:

Include mention of grass roots lobbying as a communications technique.

Furthermore, the Committee recommends that

The Registrar modify reporting forms so as to require lobbyists to report the use of grass roots lobbying campaigns.

Otherwise, we endorse:

The provisions of Bill C-43 which would require the disclosure of information on communications techniques.

Frequency of Filing and Role of Individuals

The *Lobbyists Registration Act* presently requires that individuals who lobby for clients register within ten days of beginning an undertaking. Tier II lobbyists are required to register only annually. Members of both categories are required to notify the Registrar of changes “as soon as practicable in the circumstances.”

Bill C-43 would clarify the information-updating requirement by specifying a 30-day time-frame for all lobbyists. It would leave unchanged the requirement that Tier I lobbyists register by undertaking, while Tier II’s register annually and report new lobbying initiatives in their update filings. As well, Bill C-43 would simplify the filing requirements for organization lobbyists by replacing the requirement that each individual lobbyist in an association register with one enabling a single filing for the association.

The length of the update period was not a major object of discussion by our witnesses. In general, our Tier I witnesses and their major association — the Government Relations Institute of Canada — had no objections to the proposal. A number of association and corporate lobbyists, however, argued that the 30-day requirement was excessive. Mr. George Fleischmann, of the Grocery Products Manufacturers of Canada, made a strong plea that all administrative requirements be kept as simple as possible, and that filing requirements reflect the annual reporting cycle of associations. Mr. Richard Godding, of the Canadian Automobile Association, backed up this argument, arguing that monthly updates would simply burden the registry with repetitive information. Others, including representatives of the Canadian Chamber of Commerce and the Canadian Society of Association Executives, argued specifically for a semi-annual update requirement. Underlying these claims was the conviction that non-profit associations are different from other lobbyists: it was claimed that 70% of Canadians are represented by at least one association, making this form of lobbying less likely to be in conflict with the general public interest.

While the 30-day update period was not specifically supported by any of our witnesses at the table, we note that *Spring Cleaning*, which sets out the full position of Democracy Watch on lobbying and related issues, calls for 30-day limits on the filing of updated information. As well, the Holtmann Committee called for a 30-day period, arguing that a specified period was needed to clarify the current LRA, that a 30-day period would ensure that information in the registry was reasonably current, and that such a requirement should apply uniformly to all lobbyists.

We tend to agree with our Tier II witnesses that public concerns about the influence of lobbyists do not focus on non-profit associations, and that there is a minimal likelihood that lobbying efforts by such associations need to be actively counterbalanced by the general public or its representatives in Parliament. Furthermore, concerns about the representational credibility and sources of funding of some organizations are responded to elsewhere in this report. There is thus good reason to consider a lengthening of the proposed update periods.

At the same time, the size and financial backing of some associations, along with the general need for reasonable currency of the information in the registry favour, moderation in any

lengthening of updating timeframes. We feel that a balanced response, consistent with the overall objectives of this Act, would be to require organization lobbyists to update their registrations on a semi-annual basis. We are therefore amending Bill C-43 to:

Require only semi-annual updates of information filed by organization lobbyists [Section 7(4)].

Also, we endorse:

The provision of Bill C-43 which permits organization lobbyists to file one registration per organization, rather than filing on an individual employee basis.

This proposal has been well received by a number of our witnesses and, in our view, represents a useful administrative simplification entirely consistent with the objectives of the Act.

Fees and/or Project Costs

a. Fees

Several witnesses argued that fees charged by lobbyists ought to be disclosed. It was claimed that these figures indicate the possible financial advantage of a given side in a controversy over public policy, and that citizens have a right to know the resources private interests are employing to influence the policy process.

Other witnesses argued that it would be arbitrary to single out lobbyists for a fee disclosure requirement, given that a range of other professionals, including media and advertising people who may significantly influence the policy process, are subject to no such requirement. It was suggested as well that information about fees would be of little practical value to Canadians except, perhaps, to help clients select a lobbyist to represent them.

We agree with witnesses who argued that a general fee disclosure requirement would be inappropriate, and would not provide information that Canadians need in order understand lobbying. We therefore endorse:

The omission from Bill C-43 of a general requirement for the disclosure of lobbyist's fees (although we are elsewhere empowering the Ethics Counsellor to deal with special cases).

b. Project Costs

Several witnesses, including some who had opposed the disclosure of fees, argued that information about overall spending by a lobbyist on a lobbying campaign (including, for example, figures for advertising and public opinion research) would provide a valuable insight into the nature of lobbying activities. Such data would provide an indicator of the level and sources of pressure brought to bear on government to affect change in public policy. It would also shed light on whether or not one side of a policy issue had an advantage in terms of resources.

Bill C-43 would not provide for the disclosure of spending, and only a small number of witnesses raised the issue. In our own deliberations, however, we concluded that similar considerations apply to the desirability of disclosing spending as to the disclosure of fees. Subjecting lobbyists to such a requirement, alone among the players in the policy process, seems arbitrary. In addition, such a requirement would not capture direct spending by the clients of lobbyists on items such as public opinion research. It could therefore provide an inaccurate picture of such spending or, worse, drive spending into channels outside the application of the present Act. We therefore endorse:

The omission from Bill C-43 of a general requirement for the disclosure of lobbyist's disbursements (although we are elsewhere empowering the Ethics Counsellor to deal with special cases).

With respect to requiring disclosure of fees and disbursements, we concluded that public interest in these areas properly focuses upon a small number of cases in which grossly excessive fees or spending prompt concern about the integrity of the policy process. For example, media stories alleging substantial lobbying fees in connection with arrangements entered into by the previous government are well known.

Our conclusion is that we do not need to burden the Registry with volumes of routine fee and disbursement data in order to deal with problems created by exceptional incidents. A more efficient approach would be to enhance the powers of the Ethics Counsellor, in order to ensure that such incidents are investigated and that needed information (including fee and spending figures) is disclosed to Parliament and the public. Specific proposals are presented later in this report.

Political and Government Connections

For some, the suspicion that lobbyists use personal connections with office holders to obtain special favours from government lies at the heart of what disturbs them most about lobbying. Lobbyists develop these personal connections in two ways: through participation in partisan politics and through previous service with government.

The issue of lobbyists' involvement in partisan political activities is most contentious because it puts two fundamental principles against one another. On one side lies the right of all Canadians to participate in the political life of their community; on the other, the belief that for lobbyists, who influence the ways in which government allocates public resources, to engage in partisan activities seems to prejudice the outcome of decision-making processes.

During our hearings, we heard both points of view expressed. One witness asserted that the political activities of lobbyists should be restricted. Consultant lobbyists, on the other hand, told Committee members that such a restriction would be unreasonable. Susan A. Murray of SAMCI was particularly persuasive in this regard, arguing that "lobbyists should have the same civil rights as other citizens — including, for example, civil servants — to belong to political parties and participate in their affairs" (10:58).

The use of connections built up through former employment in government is less contentious, in part because this area is already regulated. The *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* prohibits senior office holders from lobbying their former departments for one

year after having left office. Other provisions mentioned above require office holders to base their decisions on the merits of an argument rather than on who is presenting it.

After having listened to the arguments of witnesses, the Committee — is sympathetic to the concerns of Canadians that the potential for abuse exists, and is exacerbated when the political or other ties between lobbyists and those they lobby are not known publicly.

However, there are several important reasons why disclosure of this sort of information is neither necessary — nor indeed wise. We begin by presenting our reasons why a lobbyist's political activities do not constitute suitable information to be listed in the Lobbyists Registry. First we doubt that simple registration of political affiliations will eliminate opportunities to abuse connections. More appropriate instruments already address this problem. Provisions in the *Criminal Code* provide sanctions against influence peddling and the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* obliges office holders to base decisions on the merits of a case. Second, transparency is a central goal of this Act. From the Committee's point of view, information concerning past or present political involvement is already publicly known. Many of our lobbyist witnesses made no secret of their involvement in partisan politics, and the political ties of lobbyists are prominently featured in media coverage of the profession. Consequently, we have no fears that this information needs formal disclosure mandated by the Act. Last of all, we are concerned that placing a disclosure requirement for political involvement in the Act would imply that such involvement is illegitimate. At a time when Canadians should be encouraged to participate in the public life of their community, we feel that sending such a message would be wrong.

In terms of registering past service with government, we consider that the post-employment codes and other measures already in place are sufficient guarantee against potential wrong-doing. Past service with government does not constitute a secret that needs "disclosure". Indeed, we believe that the public policy process — and the public — are benefited by the continued involvement in public life of former office holders who can provide expert knowledge regarding the complexities of government. Consequently, after careful examination, the Committee has decided not to amend Bill C-43 to require lobbyists to disclose past or present political activities or past service with government.

ISSUES APPLYING ONLY TO CONSULTANT LOBBYISTS

Before discussing the proposals in Bill C-43 as they would affect consultant lobbyists, the Committee must express its strong disappointment that so few of these lobbyists were willing to appear before us. The Committee Chairman took the unusual step of writing to invite consultant lobbyists to appear as witnesses; very few responded — fewer still accepted the invitation. A surprisingly large number cited the formation of a professional lobbyists' association as a reason for declining the invitation. This attitude is particularly regrettable in light of lobbyists' repeated claims that they are valuable contributors to the making of good public policy in this country; when offered an opportunity to make a concrete contribution to a piece of legislation that affects them directly, many of them refused. On the other hand, the Committee wishes to commend those consultant lobbyists who helped in our work by submitting briefs and appearing as witnesses. Although they and the Committee did not always agree, their participation illustrates their true professionalism.

One consultant lobbyist who appeared before the Committee argued that Canadians do not care about them; he said:

The common guy out in the street doesn't really care that I represent some little firm in northern New Brunswick that is having problems with the Public Works department (5:16).

The Committee could not disagree more. Canadians do care deeply about the activities of consultant lobbyists, activities that often have a profound impact on how their tax dollars are spent. This concern is reflected in the terms of the LRA and, indeed, is the principal reason why a registration system for lobbyists was created in the first place. The conclusions reached by the Holtmann Committee indicated that the LRA did not go far enough in meeting these concerns. Bill C-43 is a response to those conclusions and to the legitimate concerns of Canadians regarding the role and influence of lobbying in a system of government which, by definition, is theirs.

On the whole, the Committee believes that the proposed changes to the registration requirements for consultant lobbyists respond to both the Holtmann Committee proposals and the needs of Canadians with commendable accuracy. When these changes are implemented, consultant lobbyists will have to disclose greater detail concerning their lobbying undertakings. We are confident that transparency will thus be enhanced substantially and that Canadians' trust in government — the ultimate goal of this Bill — will be strengthened.

Despite our general approval for this section of the Bill, we believe that an additional improvement is called for.

Contingency Fees

Contingency fees, as noted earlier, are those fees charged by lobbyists in exchange for success for lobbying. The practice of charging these fees is particularly disturbing when government contracts are involved. We believe that this concern has been met in an appropriate and timely fashion by the government when it included a clause in all of its contracts forbidding suppliers to hire lobbyists on this basis. This prohibition also covers situations in which lobbyists have been hired by clients to help obtain government grants and/or subsidies. The ability of consultant lobbyists to charge contingency fees with regard to other efforts undertaken for their clients has not however been impeded in the least.

At first glance it may seem reasonable that a successful lobbyist be rewarded by his/her client in this fashion. As the Committee was frequently told, other professions often charge such fees and as in such cases, contingency fees should be an exclusive matter between lobbyists and their clients. Other witnesses — including several consultant lobbyists — were less sanguine. Contingency billing, Simon Reisman told us, “encourages the wrong kind of people into the business” (15:19). A good lobbyist, he argued, ought to get paid for services provided, regardless of whether the desired outcome is achieved. Susan A. Murray of SAMCI told the Committee that “contingency fees perpetuate the perception of cronyism and back-door access to government insiders” (10:59). For this reason, Ms. Murray argued that the Act should ban contingency fees, a sentiment that was echoed by another witness, Democracy Watch.

The Committee agrees that there are reasons to be concerned about this form of billing. Although it has been banned with regard to government contracts, grants, and subsidies, successful lobbying directed toward other areas of government policy — regulatory change for example — may result in considerable profit to clients of which lobbyists would earn a share. While the

connection between the additional reward and taxpayers' dollars is not as straightforward as it is in the case of procurement, it exists nonetheless.

The Committee, however, does not propose to ban the charging of contingency fees as some witnesses suggested. Several reasons lie behind our decision. A measure of this nature would involve contract law which is beyond the jurisdictional powers of the federal government. Furthermore, we believe that this form of billing does nothing to improve the public image of lobbyists or their profession; if there is to be a decision to end this practice, it is in their own interest to make this change themselves as some consultant lobbyist, to their credit, have already done. Lastly, we recognize that unscrupulous lobbyists could, if they wished, find a way to disguise their contingency billing.

When contingency fees are charged, however, we believe that Canadians do have a right to know this, since this practice does have a bearing on the public policies constructed in their name and paid for out of their pockets. Lastly, the availability of such information in the Lobbyists' Registry should assist the Ethics Counsellor when suspected transgressions of the Lobbyists' Code of Conduct are investigated. Accordingly, and in conformity with the direction taken by the *Lobbyists Registration Act*, the Committee is amending Bill C-43 to:

Require consultant lobbyists to disclose when they undertake a lobbying effort on a contingency-fee basis.

ISSUES APPLYING ONLY TO IN-HOUSE LOBBYISTS (CORPORATE)

a. Parent/Subsidiaries Who Benefit From Lobbying

The LRA requires consultant lobbyists to disclose parents and subsidiaries of corporate clients, in order to clarify the true beneficiary of a lobbying initiative. The Holtmann Committee argued convincingly, in our view, that the same logic applies to in-house (corporate) lobbyists, whose corporate employers may be linked to subsidiaries and/or parent companies who benefit from corporate lobbying activities and may ultimately control or direct them.

Bill C-43 would require corporate lobbyists to disclose the parent and subsidiary companies of their employer, limiting the disclosure of subsidiaries to those having a direct interest in the lobbying activities being undertaken. This limit was also recommended by the Holtmann Committee, which recognized that multiple subsidiary relationships in some companies might be hard for corporate lobbyists to keep track of, and could burden the registry with information of little real use.

A number of witnesses supported this requirement. In its brief, Democracy Watch treated it as a self-evident element of acceptable disclosure. None, including witnesses from the in-house (corporate) lobbying community, opposed it. We believe its inclusion within the LRA is necessary if disclosure requirements are to inform people adequately about who is lobbying government. As is the case with consultant lobbyists and for the same reasons, "who" includes the beneficiaries of lobbying initiatives, not merely those employed for the purpose of lobbying. We therefore endorse:

The provisions of Bill C-43 relating to the disclosure by in-house (corporate) lobbyists of parent companies and interested subsidiaries.

b. Employer's Business Activities

The only employer-related information required by the LRA of in-house lobbyists (corporate) is the name and address of the employer. Among the new disclosure requirements which Bill C-43 would impose is a requirement that in-house lobbyists provide a general description of the employers business activities (6(3)(f)).

This requirement was not addressed specifically by our witnesses, except in general comments referring to the increase which Bill C-43 would achieve in the amount of potentially useful information available through the register. A general understanding of the business activities of a corporation is necessary for those who use the registry to be able to understand the connection between an individual lobbying initiative and the corporate interests it serves. This information is directly relevant to the underlying objectives of the bill: only when one identifies the corporate interests of a lobbyist can one draw conclusions about whether they correspond with, serve or oppose the interests of the general public. We therefore endorse:

The provision at section 6(3)(f) of Bill C-43.

c. Proposed Subject-Matters

The LRA currently requires consultant lobbyists to disclose the subject-matter of lobbying. This is done by means of a 52 subject check-list provided by the Registrar. Bill C-43 would extend this requirement to corporate lobbyists (along with those for associations) in line with its general shift towards relatively uniform reporting requirements across the tiers.

The information provided by the check-list may have become less important as a result of other disclosure requirements, notably the requirement to identify bills, policies, and etc., that are the subject of lobbying. It continues to serve, however, as a bird's eye view of the lobbying activity of a registrant. We expect it will be particularly useful in relation to corporations having a broad span of interests and, as in result, listing an extensive number of bills, policies, regulations and so on. We therefore endorse:

The provision at section 6(3)(h) of Bill C-43.

ISSUES APPLYING ONLY TO IN-HOUSE LOBBYISTS (ORGANIZATION)

Bill C-43 proposes to establish a separate category for lobbyists who work for organizations or associations. Before reviewing the new registration requirements for such lobbyists, it is worth noting that its definition of organization includes:

any business, trade, industry, professional or voluntary organization, trade union or labour organization, chamber of commerce or board of trade, partnership, association, charitable society, coalition, interest group and government⁷

Thus all these entities would be required to adhere to the registration requirements that are set forth in the bill for in-house organizational lobbyists.

As earlier stated, the Committee endorses the retention and refinement of the tier system as proposed by Bill C-43, largely because a recognition of the distinctions between lobbyists provides a needed degree of flexibility in terms of the kinds of information being solicited. This is particularly so for organizational lobbyists who, though their methods may be similar to other kinds of lobbyists, represent interests that are publicly known and consistent across time. We are pleased, therefore, to note that the Bill acknowledges this difference through the reporting requirements it would establish for organizational lobbyists.

One of our witnesses, Professor Ian Lee, described lobbying as a three-legged stool made up of direct lobbying, grass roots lobbying and coalitions. The Committee thus welcomes the inclusion of one “third leg” — coalitions — under the Bill’s definition of organization. This would subject coalitions, often created expressly for lobbying purposes, to the same disclosure requirements as apply to other kinds of organizations. The LRA’s lack of any provision producing transparency for coalition lobbying was one of the leading concerns of the Holtmann Committee; we are gratified to see that this concern has been answered and a major gap in the legislation closed.

Other aspects of this section of the Bill meet with our approval as well. The proposal to make the senior paid officer of an organization the one responsible for filing information seems to us sensible and intelligent. The Committee also believes that the proposed subject-matters that organizations would have to report and the requirement that they describe their membership are suitable and meet the test of needed information.

We note, however, the concerns expressed by many organizations that the requirements proposed for them in the Bill may be excessive as well as administratively and financially burdensome. We feel that it is only natural that organizations faced with a series of registration requirements that are new and unfamiliar would harbour such reservations. Other witnesses, however, told us that organizations should have no great difficulty complying with the proposed measures which Professor Paul Pross had studied and concluded should not be onerous. The ability to submit information to the Registry in electronic form, in particular, he stressed, should lighten any potential burden. The Canadian Construction Association’s (CCA) fear of overzealous reporting requirements has long been a matter of public record. During our hearings, the CCA stated that it found the Bill’s requirements acceptable, repeating what it said in a letter to the Committee:

While more information will be required from organizations like CCA under the proposed legislation, the new reporting requirements recognize the administrative burden we face and are certainly manageable (7.26.94).

We agree with the CCA that the new disclosure requirements for organizations should not impose an undue burden yet generate greatly needed information about the lobbying activities of an important sector. We therefore endorse:

⁷ The Government of Canada and corporations (which are covered by the section of the Bill dealing with in-house corporation lobbyists) are excluded from this definition.

The disclosure requirements for in-house lobbyists (organization) as set forth in Bill C-43.

While we think that the disclosure requirements for in-house lobbyists (organization) are appropriate, we do have some concern about the frequency with which they would have report information to the Registry. We have addressed this concern elsewhere in the report by proposing to reduce the frequency with which these lobbyists would have to file updates of information.

Disclosure of Funding Sources

The funding received by some organizations that lobby government was of particular concern to some committee members and witnesses. It was noted that governments currently supply funding to a wide range of groups. When these groups lobby the federal government, it is plausible to suggest that part of the monies supplied them by governments is used to underwrite the costs of this activity.

Most organizational witnesses did not attempt to disguise their funding arrangements with government, information which is already part of the public record. Many argue that government in a pluralist society such as ours, government needs input from many sources in order to make informed choices. Yet not all groups in our society, they pointed out, possess the resources to convey their views to government. Were all voices not heard, the policy-making process would be impoverished. As the Hon. Mitchell Sharp told us, “if a group of people who would otherwise not be in a position to make the representations are silent, then it’s a pretty one sided picture that appears before government” (3:17).

The Committee tends to support the general view that some government assistance to groups may be warranted. We disagree with suggestions that such funding be banned altogether, a measure we feel would do serious harm to both the democratic and policy processes in this country. Instead, we agree with another witness, Professor William Stanbury, that disclosure of the amount of government funding received by organizations that lobby is called for:

What is important. . . is disclosure. You ought to know what part of taxpayers’ dollars are being used to make a representation to you as a public office holder. This doesn’t mean it’s nefarious. It just means that you ought to know that (8:22).

Disclosure, as we have pointed out elsewhere in this report, is consistent with the LRA’s overall approach to the misgivings held by many regarding the activities of lobbyists. Accordingly, the Committee is amending Bill C-43 so that:

Senior officers of organizations that lobby the federal government and receive funding from any level of government, be required to disclose that information, along with the amounts received, as part of the registration process.

CHAPTER V – ADMINISTRATION, COMPLIANCE, AND ENFORCEMENT

Although most attention has been focused on the enhanced disclosure requirements in Bill C-43, its proposed changes to administration and enforcement of the Act are of at least equal importance.

As we approached these sections of the Bill, we bore in mind several of the key principles that provide the foundations for the Act itself. First is the concept of openness, which calls for a publicly available record of lobbyists and their clients. The second principle dictates that the registration system should meet the test of administrative simplicity, creation of a cumbersome bureaucracy to manage the Act should be avoided. The Committee has added a complementary principle: the administration and enforcement of the Act must contribute to the restoration of public trust in government. We have assessed the Bill's proposals in light of their effect on the principles of openness and administrative simplicity; we have also considered how they might affect the goal of enhancing public trust. We consider that the current Act has not betrayed the original principles on which it was founded and we are anxious that the changes being proposed do not stray from them.

ADMINISTRATION

The Registry

The *Lobbyists Registration Act* provides for the establishment of a Registry of Lobbyists (hereafter the Registry) to record the information disclosed under the Act. The Registry is under the direction of a registrar and comes under the authority of the Registrar General of Canada, located within Industry Canada. Bill C-43 does not propose to alter the location or basic structure of the Registry.

During our hearings, we heard no evidence to suggest that the Registry is not accomplishing its aims. Indeed, it is apparent from the evidence supplied the Committee, that the Registry performs a valuable service to Canadians and their office holders for a very modest cost. The Committee notes that in 1993-94, the Registry processed a total of 6,236 Tier I and Tier II registrations and amendments (92-93: 6,995), and handled 1,316 (968 in 92-93) telephone calls for information on the Act, registered lobbyists and their clients. Its staff of four (plus one part-time employee) produced 507 reports (475 in 92-93) from Registry's data base. These duties were accomplished on a budget of \$396,500, including salaries and operating costs — a decline from the previous year's budget of \$439,880.

While the Committee believes that the Registry is to be commended for accomplishing much with relatively little, we are anxious that the proposed changes not inflate the size or budget of this office. It is partly for this reason that we welcome a change that would permit lobbyists to file information with the Registry through electronic means.

Electronic Filing

The Committee is pleased to note that the Bill follows through on one of the Holtmann Committee's recommendation to allow lobbyists to file information electronically. This measure would help ensure that information that is filed is timely and relevant. It also promises, as several witnesses suggested, to reduce the administrative burden of filing information as well as the costs to the Registry of handling it. This provision should alleviate fears that the new requirements might be excessively onerous.

The Ethics Commissioner, Mr. Howard Wilson, highlighted the importance of this innovation when he told us that electronic filing

is going to be critical if [Bill C-43] is not going to put a large burden on those who have to register or on the government that has to handle the information and make it available to third parties. We're hoping through this means companies will be able to deal directly with the registry electronically and the filing and handling of that information will be handled electronically as well (1:31).

These and other arguments presented to us by witnesses are compelling and leave no doubt that this move is desirable. In closing, we are convinced that the ability of the Registry to receive disclosure information in electronic form will permit it to handle any new information load generated by enhanced requirements with no substantial increase in staff or operating budgets. We therefore endorse:

The proposal that allows for electronic filing of lobbying information.

Filing by Firms

Under the terms of the present Act, registration is the responsibility of individual lobbyists, rather than the firms that employ them. Bill C-43 would not alter this arrangement, although it would make the senior officers of organizations responsible for registering on behalf of employees who lobby.

Filing by individual lobbyists may add to the Lobbyists' Registry's administrative burden. Often, a consultant lobbying firm or a corporate entity employing in-house lobbyists assigns several individuals to work on a single file. This results in multiple filings, each of which must be processed by the Registry. It also produces complications for users of the Registry who may be interested in specific undertakings.

This concern was shared by members of the Holtmann Committee, prompting them to recommend that firms employing lobbyists be permitted to submit filings on their behalf. We generally support such a provision, provided that primary responsibility for filing rest upon the individual lobbyists themselves. Accordingly, we were gratified to learn that changes are being made that will allow consultant lobbying firms and companies with in-house lobbyists to submit registration forms on which lobbyists confirm their responsibility for ensuring that the information disclosed is correct.

Access

As stated earlier, the concept of openness is one of the fundamental principles that underlies the registration system. The information disclosed by lobbyists and stored in the Registry is of use only to the extent that it is easily available to Canadians.

However, in present circumstances, this is not fully the case. There is only one location where users may gain access to the information generated by the Act and that is at the Registry located in the national capital region. Those wishing to use this data must either phone the Registry or visit it in person.

Although this arrangement undoubtedly contributes to the Registry's low operating costs, the Committee believes that it detracts from the fundamental principle of openness. For Canadians outside the Ottawa region, access to the Registry may involve considerable cost, so that the principle of openness is not only unfulfilled — it is defeated. If Canadians are to extract full value from a system paid for with their taxes and established to meet their needs, steps must be taken to ensure that the information is made available more widely.

We believe that the Canadian Labour Congress best expressed the rationale behind having registered data available widely when it told us that

The rules governing lobbying must not only be effective, but they must be seen to be effective. The first step to achieve that is that the information be available to the public. It is not enough that the activities of lobbyists be on file somewhere, in order to achieve the goal of openness. For true transparency to exist, the public must readily access these records without a barrier of location or cost (6:8).

There are several options available to reduce or eliminate barriers that stand in the way of easy access. One option would be for the Registry to obtain a toll-free number. Another option suggested by witnesses would be to have the Registry supply its data in electronic form to public libraries.

While these suggestions have merit and perhaps should be implemented, the Committee feels that this is an issue that deserves more careful study. In particular, we are concerned about the potential costs to the Registry at a time when resources are scarce. Further study may, as well, point to solutions. We are therefore pleased to note that the Office of the Ethics Counsellor is already exploring the possibility of making the data in the Registry of Lobbyists more easily available to Canadians. We are assured that this study is placing a particular emphasis on cost-effective methods of electronic dissemination.

Registration Fees

In 1992, the *Budget Implementation Act* amended the LRA by adding a provision (section 12) allowing the Governor in Council to require lobbyists to pay a fee for registration. The *Budget Implementation Act* was passed by Parliament and given Royal Assent (in April 1993), but never proclaimed. Bill C-43 proposes to amend this section of the LRA by expanding and consolidating the regulation-making powers of Governor in Council; it would give Cabinet the authority to charge registration fees to all categories of lobbyists listed in the Act.

The witnesses who spoke on this provision were uniformly against it. Representatives of associations, in particular, opposed the measure, arguing that unlike consultant lobbyists, they could not pass such a cost on to their members. This point was stressed by the Canadian Labour Congress when it told the Committee that:

There is a special problem for Tier II lobbyists, for whom registering the lobby and activity does not relate, normally, to an increase in income. The need to pay for constant updates would further exacerbate the problem (6:8).

Mr. Lawrence Dworkin, of the Packing Association of Canada, expressed a view shared by others when he argued that a registration fee would be tantamount to charging Canadians a fee to speak to their own government.

While we recognize the validity of these concerns, the Committee believes that other factors need to be taken into consideration. First, this section of the Act has not been proclaimed; that is, it is not in force. Registration fees are not being charged, nor will they be automatically charged when the Act is amended.

A second, and we feel quite important, consideration is the obligation of the lobbyists themselves to support the registration system. At present, the financial burden of this support falls entirely on the shoulders of Canadian taxpayers. One might argue that this is only fair since the Registry owes its existence not to any request made by lobbyists but to the need of Canadians for information on this particular activity. Yet the Committee has learned that lobbyists have in many respects come to see the registration system as an asset to their business, and as fulfilling a need that was unperceived when the system was first established. Through it, lobbyists can monitor their competitors and, in the case of consultant lobbyists, seek out new clients. Consultant lobbyists find the Registry particularly useful. Of utmost importance to many of them is the enhanced legitimacy which a listing in the Registry brings, signalling, as it does, an attainment of professional status unavailable through other means. In addition, it was suggested that the Registry serves as a who's who for potential clients, supplying the names and areas of expertise of various practitioners, all in one location. In-house lobbyists gain benefits of their own in that they are able to use the Registry to get a sense of the forces taking opposite positions to their own.

Bill C-43 will not lessen the usefulness of the registration system to lobbyist; indeed, to the extent that far more information will be filed, this usefulness stands to be substantially enhanced. Lobbyists benefit from the system as it exists currently and are likely to benefit more. A share of the benefits provided, therefore, argues strongly in favour of their assuming a share of the costs involved.

A final comment about Canada's fiscal situation will establish the context within in which registration fees may be charged. As all Canadians are aware, debt and deficits are imposing severe constraints on government's ability to deliver programs. As a result government services are constantly under review in an effort to generate economies. Various solutions are being proposed; the suggestion that users of services help finance their cost is among them. At some point, it may be deemed suitable that lobbyists join Canadian taxpayers in assuming the costs of maintaining the registration system. So far these costs have been modest and there has been no urgent need to charge a registration fee to help cover them. But as the Registry is called upon to handle more complex information and to make it more widely available, its costs may rise. In the Committee's view, it is therefore entirely appropriate — and prudent, given the fiscal situation, that the possibility of charging registration fees at some later date to cover the costs of making the data easily available be left open. Consequently, the Committee

Supports the retention in the Act of a clause giving the Governor in Council the discretion to levy a fee for registration.

ENFORCEMENT

Investigation and enforcement under the *Lobbyists Registration Act* are the responsibility of the Royal Canadian Mounted Police, whose role is distinct from that proposed for the Ethics Counsellor, who will be responsible for investigating breaches of the Lobbyists Code of Conduct (see below).

When the subject of enforcement was raised during the Committee's hearings, it was primarily with reference to the Lobbyists Code of Conduct. The enforcement of the Act itself by the RCMP appears not to have been of concern to witnesses; this suggests to the Committee that the current mechanisms for enforcement are satisfactory and not in need of alteration.

During our hearings, we were presented with no concrete evidence that the Act is being broken. Several witnesses, however, argued that more individuals are lobbying than are registered. This suggests that enforcement of the Act is less than satisfactory.

If individuals are not registering, this is a matter of deep concern to us, and we are anxious that solutions be found. Non-compliance may be either deliberate or unwitting. Possible solutions must take this into account and should focus on the following areas: the powers of the Registrar to ensure compliance, the penalties prescribed for contravention of the Act, the limitations period, the role citizens and lobbyists in making sure the Act is upheld, and lastly, the need to ensure that the Act is well understood by those to whom it is meant to apply.

Powers of the Registrar

Under the current Act, the Registrar is authorized to establish and maintain the Registry, and to provide copies of documents. Bill C-43 proposes to authorize the Registrar to require clarification of information submitted to the Registry that is not clear enough. The Bill would also make a number of other minor changes to the powers of the Registrar, making them more precise and consistent with the other proposals.

Authorizing the Registrar to seek clarification makes sense and should help ensure compliance with the Act. It should also help avoid situations in which sloppy reporting by a lobbyist might trigger an investigation leading to a possible conviction.

We feel however that an additional step could be taken to enhance and clarify the powers of the Registrar. The Hon. John Manley has suggested to us that the Registrar might be given the authority to publish interpretation bulletins. We understand that the Registrar already clarifies the requirements of the Act for lobbyists, as a matter of routine. We think it would be helpful were the Registrar to be formally given this power, along with the authority to make public such interpretation bulletins. Greater certainty regarding the provisions of the Act might thus be had by a wider audience thus encouraging compliance. Accordingly, the Committee amends Bill C-43 in order to:

Give the Registrar explicit authority to issue interpretation bulletins and advisory opinions regarding the interpretation, application and enforcement of the *Lobbyists Registration Act*.

The Registrar might also play a more active role in enforcing the Act by being given authorization to conduct periodic, random checks to verify whether information filed with the

Registry is accurate and complete. Those who are registered should be subject to audit. Evidence of non-compliance, when found, should be reported to the RCMP immediately. The Committee therefore amends Bill-C43 to:

Give the Registrar the authority to conduct random audits of the information on file at the Registry.

Offences and Punishment

Section 13 of the *Lobbyists Registration Act* sets out offences. Anyone who fails to comply with the provisions of the Act is guilty of an offence and liable, on summary conviction, to a fine not exceeding \$25,000 dollars. Those who knowingly make false or misleading statements in returns required by the Act are subject, on summary conviction, to maximum fines of \$25,000, imprisonment up to six months, or both.

Bill C-43 proposes to make some adjustments to this section of the Act to bring it into conformity with other amended sections. In addition, those who have contravened the Act's regulations would also be considered to have committed an offence and would be subject to punishment.

Apart from these proposed changes, the punishment for summary conviction would be unaltered. Of the witnesses that appeared before us, only one voiced a concern that the punishments set forth in the Act are inadequate. Professor Pross told us that

the sanctions are not enough. A \$100,000 fine, a \$10,000 fine, a \$25,000 fine looks good on paper, but in the lobbying business we are often talking about hundreds of thousands, even millions and millions of dollars. That kind of money is peanuts when we're dealing with [large expenditure lobbying undertakings] (8:33).

Instead of suggesting that the fines and periods of incarceration specified in the Act be made more severe, Professor Pross argued that those found guilty of contravening the Act be prohibited from lobbying.

We agree with Professor Pross that, given the potentially enormous profits that are to be made by lobbyists, the punishments prescribed by the Act are unlikely to have a deterrent effect. In present circumstances, a lobbyist might easily pay the \$25,000 fine or serve a six-month sentence, and simply resume lobbying activities afterward.

However, it is not clear at what point increased fines or prison sentences would cease to be an annoying triviality and become an effective deterrent. We think it wise to keep in mind, as well, that the scope of the disclosure requirements would be considerably enlarged; associations of varying size and resource would be subject to the punishments in the Act. We question whether application of large fines or lengthy prison sentences would be effective — or fair — if applied to small groups with modest resources.

Professor Pross suggests lobbyists found guilty of committing an offence under the Act simply be banned from further lobbying activity. While the imposition of such a sanction might seem logical and desirable to some, the government has quite clearly decided against this option for reasons that

are equally logical. The preamble of the Act states that free and open access to government must not be impeded, reflecting that a basic tenet of our democratic system of government is the unconstrained interaction between citizens and their governing institutions. An outright prohibition against lobbying comes dangerously close to infringing upon this basic right of citizens. We therefore reject the suggestion that prohibition against lobbying be set forth among the punishments included in the Act. We suggest that simple conviction under the Act would be likely to send a signal to office holders and clients of lobbyists that caution is advised when dealing with an individual so convicted. Thus, conviction, in present circumstances, is sufficient in achieving much the same goals as outright prohibition. We therefore conclude that the punishment section of the Act as amended by Bill C-43 is adequate. The Committee thus endorses:

Bill C-43 as referred, with respect to punishment provisions.

The Limitations Period

A provision in the *Criminal Code* gives a six-month limitation period for laying charges in connection with summary convictions for contravention of the *Lobbyists Registration Act*. This is the case for all summary convictions, unless it is stated otherwise.

The Holtmann Committee was told by many witnesses that this provision created a significant barrier to investigations into possible contravention of the Act. The Committee accordingly recommended that the limitations period be extended to two years. We are pleased that Bill C-43 proposes to incorporate this recommendation. Our approval was shared by the witnesses who indicated that this change would close a major loophole.

We believe that a two-year limitations period should be sufficient to allow for thorough investigations into suspected contravention of the Act. We also believe that this change will make the Act easier to enforce and will give lobbyists additional reason to comply with the LRA's terms.

There remains a possibility, however, that a two-year period might not be sufficient. This is particularly so when one takes into account the increasing complexity of lobbying. Committee members asked Officials from the Department of Industry whether they thought a two-year limitation period was sufficient. These witnesses replied that there was no certainty, that only experience with this new provision would provide a definitive answer. With this in mind, the Committee recommends that:

The parliamentary committee to review the *Lobbyists Registration Act* in four years time give specific attention to the adequacy of the two-year limitation period.

Anti-Avoidance

The Holtmann Committee called for the inclusion of an anti-avoidance provision in the Act to "encompass abusive or artificial schemes designed to circumvent the registration provisions." While there is good reason for including such a clause in the *Income Tax Act* — owing to its length and complexity —, it is difficult to justify adding an anti-avoidance provision to the *Lobbyists Registration Act*. We agree with minister Manley, who indicated that "acts of non-compliance and false or misleading statements are already offences under the Act" (2:6), making an anti-avoidance

provision unnecessary. The Committee also accepts the Canadian Bar Association's assertion that such a provision would lack precision and clarity and might lead to arbitrariness in the Act's enforcement. Accordingly, we have decided not to recommend an anti-avoidance clause be added to the Bill.

Other Enforcement Mechanisms

We feel it is important to stress that other ways to encourage compliance with the Act lie outside the formal responsibilities of those who administer and enforce it. In short the Canadian people and lobbyists themselves have roles to play in making sure that the terms of the Act are respected.

a. The Role of Citizens

In other sections of this report, we have made recommendations which we feel will strengthen the Act's ability to respond to the needs of Canadians. These recommendations should, if enacted, provide fuller detail on the activities of paid lobbyists in a more easily accessible form.

The concerns of Canadians regarding lobbying can also be addressed by recognizing that they have a role to play in the Act's enforcement. Citizens who suspect that the terms of the *Lobbyists Registration Act* are either being abused or broken, they should report these concerns to the Registrar or the Ethics Counsellor. We therefore invite all Canadians to acquaint themselves with the terms of the Act and to bring any concerns to the appropriate authorities.

b. Enforcement and the Role of Self-Regulation

Both the Cooper and Holtmann Committees reported that lobbyists themselves should play a leading role in policing the activities of their profession. Both Committees recommended that lobbyists form a professional association capable of overseeing the day-to-day conduct of its members.

Despite these recommendations, the lobbying community has been slow to respond and the government was obliged to advance the process by creating the position of an Ethics Counsellor responsible for establishing and administering a lobbyists' code of conduct. This is a step that the Committee considers necessary.

However, the existence of a code of conduct and an Ethics Counsellor to enforce it should not absolve lobbyists of the general obligation to ensure that all members of their profession conduct business responsibly. Enforcement, by government, or more exactly, by those working within it, can accomplish only so much. As some lobbyists told us, unscrupulous individuals will always find ways to circumvent the law by disguising the true nature of their activities. Others will claim that they are not lobbying or that they were unaware of the requirements contained in law.

There is only so much that the Registry of Lobbyists and the Ethics Counsellor can do to enforce this statute. While the Committee has made several recommendations which it hopes will facilitate the efforts of these two office holders, we believe that true adherence to the Act can be accomplished only when lobbyists themselves assume a responsibility that is in so many respects their own. The

Committee therefore has welcomed the formation of the Government Relations Institute of Canada (GRIC), an association of professional lobbyists that promises to transform a vague collective responsibility into a functioning reality.

The Committee therefore urges lobbyists, through their new association, to complement the formal enforcement efforts of the Registry and the Ethics Commissioner through educating their members and the Canadian public, on the role of lobbyists, and on their legal and ethical responsibilities. In addition, we strongly recommend that GRIC be encouraged to report suspected contravention of the LRA to the Registrar.

c. Removing Doubt Surrounding Terms in the Act

Professor Paul Pross told the Committee that

there are some lobbyists who would prefer not to register and avoid registration . . . on the whole we could say many, many lobbyists do not register simply because they have a different view as to whether or not they need to register (8:30).

One of the fundamental principles underlying the establishment of a registration system is clarity: requirements should be clear and concise, so that there is no doubt as to who should register and who should not. It is our view that no one should be able to avoid registration by claiming that the terms contained in the Act are subject to an interpretation that is contrary to the legislation's goals.

Given the importance of clarity, we were distressed to hear complaints from several witnesses that the wording of both the Act and Bill C-43 were imprecise in several respects. In particular, witnesses had difficulty with the phrase "a significant part of whose duties" that appears in section 6(1) with reference to in-house lobbyists (corporation). The interpretation of this phrase will determine whether or not an individual registers, thus any ambiguity surrounding it is troubling. Other witnesses shared their concerns with us over the exact meaning of the term "influence" which appears in Sections 5(1)(a), 6(1) and 7(1) of the Bill.

Earlier, we recommended that the powers of the Registrar be enhanced so as to authorize him/her to issue interpretation bulletins. This measure will allow the Registrar to provide clarification on any questions generated by unclear wording in the Act and reinforce compliance with its terms. The Committee directs the attention of the Registrar to the concerns voiced by several of our witnesses and hopes these concerns will be addressed in interpretation bulletins after the amendments to the Act come into force.

CHAPTER VI – THE ETHICS COUNSELLOR AND LOBBYISTS’ CODE OF CONDUCT

In the section of this report reviewing fundamental issues, we affirm our support in principle for Bill C-43’s proposal to establish an Ethics Counsellor position. The Ethics Counsellor would have authority to develop a code of conduct for lobbyists, monitor compliance, investigate questionable behaviour, and report findings to Parliament.

The proposed responsibilities and powers, reporting relationships and mode of appointment of the Ethics Counsellor attracted extensive attention from our witnesses. In considering the range of views expressed, we begin with a discussion of the responsibilities of the office. This is the logical starting point for a discussion of particulars, shedding light on appropriate powers, methods of appointment and reporting relationships.

Responsibilities

The central responsibilities Bill C-43 would give to the person designated Ethics Counsellor for purposes of the Act are:

- (1) developing a code of conduct for lobbyists, in consultation with interested persons, and relating to the various types of influence upon government enumerated in 5(1), 6(1) and 7(1) of the Bill; and
- (2) administering the code, through the exercise of powers to investigate and report findings to Parliament.

Only witnesses who disagreed in principle with government involvement in the area of lobbyists’ ethics questioned these responsibilities. Otherwise, it was generally recognized that once such a role is created, it involves these responsibilities virtually by definition.

If it is agreed that the responsibilities to be assigned to the Ethics Counsellor reflect the purpose of the office, a second and equally important question remains. Are the responsibilities of the Ethics Counsellor with respect to lobbyists compatible with the other responsibilities of the office?

The responsibilities Bill C-43 would confer upon the Ethics Counsellor are additional to powers which will be exercised as a result of revisions to the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*. Section 5(1) of that code charges the Ethics Counsellor with its administration and the application of sanctions, under the general direction of the Clerk of the Privy Council. In this capacity, as well, the Ethics Counsellor will provide advice to the Prime Minister and ministers on issues of interpretation and appropriate behaviour in the area of conflict of interest.

As set out in the Prime Minister’s press release of June 1994, the appointment of the Ethics Counsellor is designed to strengthen and broaden the advisory capacity within the Government of Canada on all ethical issues.

Several witnesses expressed concern about this combination of responsibilities. Reflecting on the scope, importance and powers of the office, Mr. Simon Reisman declared: "In fact, this Ethics Counsellor is going to have to be, if not a god, a demi-god. . ." (15:10). He went on to indicate concern about the combination of responsibilities relating to advising government and lobbyists: "It strikes me that these are rather different kinds of things. . .". Another witness went so far as to argue that the Ethics Counsellor position itself would involve a conflict of interest.

Most witnesses did not express concerns about conflicting responsibilities. We also note that Mr. Robert Boyle, whose experience as Assistant Deputy Registrar General prior to 1987 puts him in an excellent position to comment (his role involved the conflict of interest duties to be performed by the Ethics Counsellor), saw no problems of compatibility. As well, it is instructive to remember that when he originally presented the government's series of ethics initiatives in the House, Prime Minister Chrétien argued that combining these functions would create a stronger and more unified oversight role, and avoid the overlap and possible costs involved in creating separate offices. This argument drew immediate support from the Leader of the Official Opposition, M. Lucien Bouchard:

We are also fully in favour of the proposed combining of the duties and responsibilities of the Ethics Counsellor. It seems to me that the government is right to want to avoid duplication and to safeguard consistency and greater effectiveness in the implementation of provisions ensuring respect for ethical standards, especially as regards lobbyists (*Debates*, June 16, 1994, p. 5397).

We do not see how combining responsibilities relating to lobbyists' ethics and responsibilities relating to conflicts of interest on the part of office holders would create, in itself, a conflict of interest. In fact, these two responsibilities fit well together. The Ethics Counsellor will help to keep order inside the government in the areas covered by the Conflict of Interest Code, and he would also deal with lobbying from outside in, under the powers proposed in C-43. Moreover, the usefulness of coordinated implementation is clearly suggested by the fact that a significant number of office holders find employment as lobbyists following their departure from public office. These people would be subject, simultaneously, to the post-employment provisions of the conflict of interest code and ethical provisions of the lobbyists' code during the transition period. To be effective, administration of each code would have to mesh closely with administration of the other.

More broadly, the trustworthiness of government can only be enhanced by addressing both the conduct of public office holders and the conduct of lobbyists. It is necessary to take a holistic view of the decision-making process, which involves various stakeholders including public office holders, the public and lobbyists. It makes sense to combine responsibilities for both areas in the hands of a single official, who would thus be in a position to tackle issues systematically and channel resources and effort to the areas where they will achieve the greatest benefits.

The Starr-Sharp Report of May 1984 recommended that the Assistant Deputy Registrar General's function be elevated "into a new entity, a body or office which would have a clearer mandate, broader powers, and a higher public profile." The Report also recommended that the head of this new body be called the "Ethics Counsellor." In June 1994, the Prime Minister created the function of the Ethics Counsellor precisely to meet these objectives. In fact, the Ethics Counsellor's new powers are broadened, particularly in the areas of lobbyists registration and the lobbyists' code of conduct.

We suspect that concerns about combining responsibilities may arise from confusion about the role of advising the Prime Minister and ministers. Several witnesses seemed to envision an extremely close relationship, which would inevitably implicate the Ethics Counsellor in prime ministerial decisions.

While there are excellent functional reasons for the new position, it is important to recognize that one of its challenges would be to avoid being drawn into realms of ethical counselling beyond those envisioned in the Conflict of Interest Code or the LRA, and to communicate clearly to the public the difference between Ethics Counsellor roles relating to lobbyists and those relating to public officials.

We are confident that Mr. Howard Wilson's discharge of the duties of Ethics Counsellor will respond to these concerns. Amendment of the Act in this regard is thus not needed at this time, and would needlessly sacrifice the advantages of combined responsibilities. In the event that public concerns about the political neutrality of the Ethics Counsellor in dealings with lobbyists do emerge in the future, a reconsideration to the decision to combine lobbying and conflict of interest responsibilities may be appropriate. We therefore endorse:

Bill C-43 as proposed with respect to the responsibilities of the Ethics Counsellor.

Powers

Bill C-43 would provide the Ethics Counsellor with the investigatory powers of a superior court, including the power to summon and enforce the attendance of person, and to compel the giving of evidence and the production of documents and payment records. As well, the Bill would confer a power to administer oaths and receive information, whether or not it would be acceptable as evidence in a court of law.

These investigatory powers would enable the Ethics Counsellor to investigate questionable behaviour by lobbyists, with a view to exercising the sole sanction envisaged by Bill C-43 for failure to abide by the lobbyists' code of conduct: a report to both Houses of Parliament which may include details of payments received by a lobbyist for assistance given to a client in obtaining any government contract.

The creation of a position equipped with these powers would represent a substantial change from the LRA, which does not specifically provide for the investigation of lobbyists. (Investigation is left to the RCMP, where there are allegations of a failure to comply with the Act.)

None of our witnesses argued that the powers proposed for the Ethics Counsellor are excessive. Rather, the central issue was whether they are extensive enough. In particular, witnesses differed over whether the sanction created by publicizing a breach of the lobbyists' code of conduct would be sufficient. One argument in favour of its sufficiency was made by Mr. Resnick of the Government Relations Institute of Canada:

If the ethics counsellor conducts an investigation and in his report, which is made public, finds someone in some way breached the Act or breached the code, then the marketplace would perforce blacklist that person (10:41).

More generally, the submission provided by SAMCI declared:

The powers granted by Bill C-43 to the Ethics Counsellor are extensive and suitable for the purposes of overseeing the activities of lobbyists (brief, p. 6).

A number of our witnesses called for more extensive sanctions. While these views most frequently took the form of arguments that the code of ethics should have the status of law and be enforceable through the courts, in some cases they addressed the enforcement powers of the Ethics Counsellor. Professor Michael Atkinson, of McMaster University, expressed concern that the reports of the Ethics Counsellor to Parliament could not be supplemented with further measures, and wondered if some means might be found of obliging organizations to take action in respect of members reported upon by the Counsellor. Mr. Duff Conacher of Democracy Watch expressed the same concern:

Because he doesn't have investigation or enforcement powers that are significant, he is currently like a traffic cop without the ability to give anyone a ticket (10:12).

In discussing this question, we have found two considerations to be decisive. First, the consistent focus of the LRA, along with the amendments proposed in Bill C-43, is on the disclosure of information about lobbying to Canadians. The Ethics Counsellor envisioned in Bill C-43 would reflect this focus, by advising Parliament of infractions of the Code of Conduct rather than undertaking the direct regulation of lobbyists. This underlying approach recognizes that an informed public, represented by an informed Parliament, provides stronger guarantees of the ultimate integrity of the political process than could be achieved by additional regulation, given that influence peddling and other criminal offences are already included within the *Criminal Code*.

Second, caution is required by the fact that, for reasons explored below, the Code of Conduct will not have the force of law. Actions relating to it will thus not involve the protections against abuse provided by the courts. Providing the Ethics Counsellor with significantly increased powers to enforce the Code of Conduct would create a need for expanded procedural protections, and result in the establishment of an enforcement bureaucracy. It would thus inevitably involve increased costs. Alternatively, in the absence of expanded protections, an increase in powers could create significant dangers of abuse. We therefore endorse:

The general approach taken in Bill C-43 to defining the powers of the Ethics Counsellor.

We note, however, that section 10.3 of Bill C-43 as referred to us would leave the Ethics Counsellor with discretion as to whether or not to investigate when it is believed on reasonable grounds that a breach of the Lobbyists' Code of Conduct has occurred. Given that consistent application will play an important role in fulfilling the objectives of this legislation, we think that investigation should be mandatory in such a case. We are therefore amending Bill C-43 in order to:

Provide that the Ethics Counsellor "shall" investigate possible breaches of the Code when the conditions set out in section 10.3 are met.

We note, furthermore, that Bill C-43 does not specify the content of the reports to Parliament the Ethics Counsellor would be required to prepare in relation to possible breaches of the Lobbyists' Code of Conduct. It refers only to "results," which could provide a rationale for limiting the content

of reports to the conclusions of the Ethics Counsellor. Given that these reports would provide the public with its sole source of information about possible breaches, we think it is important that they include the evidence and rationale behind conclusions the Ethics Counsellor may have drawn. This legislation will achieve its fundamental objectives only if the level of disclosure it achieves is sufficient to answer the important questions, not only about the conclusions of the Ethics Counsellor but about what lobbyists have actually done and how the conclusions have been reached. We are therefore amending section 10.4(1) of Bill C-43 to:

Replace the reference to “results” of investigations by the Ethics Counsellor with a reference to “full investigatory findings, conclusions reached and reasons therefor.”

We have argued, in a previous section of this report, that Canadians do not normally need to know the details of lobbyists’ fees or salaries, and spending. The exceptions are those rare occasions when extremely large amounts are paid, or expensive campaigns undertaken, the costs of which clients must then recover through increased charges to governments or consumers. The paying of fees on a contingency basis suggests a direct link between whatever a lobbyist is being paid to obtain and the client’s ability to pay, and thus provides a special basis for public suspicion when payments are exceptionally large. The magnitude of spending becomes an issue of special public concern when spending on behalf of one side of a policy controversy so greatly exceeds spending on the other side as to threaten to distort public debate and decision-making.

Section 10.4(2) of Bill C-43 would give the Ethics Counsellor authority to report to Parliament the fees a consultant lobbyist has received in relation to the award of a government contract, where the Ethics Counsellor feels this is in the public interest. In our view, an expanded version of this provision could provide the basis for the kind of monitoring of lobbyists’ fees and disbursements needed to address the problem situations identified in our discussions.

In order to do the job, however, section 10.4(2) needs to enable the Ethics Counsellor to obtain and publicize fee or salary information on lobbying for any purpose, not just lobbying for government contracts, and to obtain and publicize information on spending. The Bill also needs to enable the Ethics Counsellor to obtain and disclose information about payment arrangements, including the use of contingency fees, where this is seen to be in the public interest. We are therefore amending section 10.4(2) of Bill C-43 to:

Authorize the Ethics Counsellor to obtain as evidence and include in the report of an investigation any payment received, disbursement made or expense incurred by a lobbyist, where this is seen to be in the public interest.

Appointment and Reporting Relationships

Bill C-43 provides that the Ethics Counsellor be appointed by the Governor in Council (i.e. by the government). The Registrar General would be the minister responsible for the Ethics Counsellor, with respect to the duties set out in Bill C-43. Reflecting this, the Ethics Counsellor would participate with the Registrar in preparing an Annual Report on the administration of the Registry and lobbyists’ Code of Ethics for submission to the Minister. The other (conflict of interest-related) duties of the Ethics Counsellor would be carried out under the general direction of the Clerk of the Privy Council, for whom the responsible minister is the Prime Minister.

Our witnesses were sharply divided over who should appoint the Ethics Counsellor, and to whom he or she should report. A number argued that appointment by the government compromises what should be the neutrality of the position. Democracy Watch, for example, called for the Ethics Counsellor position to be replaced by an independent ethics commission appointed by and reporting to Parliament (10:15). Failing this, it called for a position modelled on that of the Auditor General, reporting directly to Parliament. This position was supported by Ms. Nancy Riche of the Canadian Labour Congress:

We see that (transparency of lobbying activities) as the fundamental purpose of lobbyist registration. So in that respect, we would want the Ethics Counsellor appointed by Parliament and reporting to Parliament (6:12).

Professor Pross, of Dalhousie University, likened the situation of the government with respect to lobbying to its earlier situation with respect to filling positions in the public service, and compared the advantages of an autonomous ethics commission to those of the Public Service Commission:

It is possible that an ethics counsellor appointed by Parliament could perform a similar function relieving the government of the day of the burden of coping with the demands for special favours and also the burden of an embarrassment of explaining lapses of ministers and supporters (8:29).

On the other hand, many of our witnesses expressed no concerns about proposed appointing and reporting arrangements, and a number made a point of affirming their appropriateness. A central argument was that, within our Westminster model of government, the Prime Minister is ultimately responsible for the behaviour of public office holders, and that the appointment by Parliament of an official with responsibilities in this area could cloud this line of responsibility. Thus, in the words of Professor Michael Atkinson of McMaster University,

In the final analysis, however, we would have to re-invent the parliamentary system in order to create a situation where the Prime Minister was not responsible for the dismissal of his or her ministers, for example. . . . I would urge you not to contemplate changes to legislation that would in some respects run against the grain of that (14:18).

Many of our witnesses seemed to focus more on the role of the Ethics Counsellor as an advisor to the Prime Minister than as a counsellor to lobbyists. If a single official performs a dual role these considerations, of course, become relevant, and we accept the advice of Mr. Robert Boyle, retired Assistant Deputy Registrar General, that it would be extremely anomalous to have an official providing advice on sensitive matters to the Prime Minister, but appointed by and answerable to Parliament.

In fact, we do not think the duties of the Ethics Counsellor involve requirements for impartiality and good judgement radically different from those applying to a host of duties presently conducted, to the apparent satisfaction of the public, by members of the public service.

We are thus left with only a relatively minor concern about the appointment and reporting provisions of the bill. The fact that the annual report of the Ethics Counsellor would be combined with that for the Registry could blur public perceptions of the distinctiveness of this role and its duties. We are therefore amending Bill C-43 to:

Provide for separate annual reports by the Ethics Counsellor and Registrar, while otherwise affirming the provisions of the Bill relating to the method of appointment and reporting relationships of the Ethics Counsellor.

The Code

Bill C-43 would mandate the Ethics Counsellor to develop a Code of Conduct for lobbyists, on the basis of consultations with interested persons and organizations. Our hearings have raised issues relating to the legal status of this code, its content, and the process by which it would be developed.

a. Status and Content

The aspect of the code that received the most substantial attention during our hearings was the legal status proposed for it by Bill C-43. Views differed considerably over whether the code should be a set of prescriptions whose violation would result only in negative publicity, as proposed in Bill C-43, or a statutory instrument containing offences that could be enforced by the courts in the same manner as other *Criminal Code* offences.

Those, such as representatives of Democracy Watch, who favoured the latter approach argued that the code proposed in Bill C-43 is essentially toothless, and that the possibility of negative publicity alone would be insufficient to bring about compliance.

Most witnesses, however, recommended caution on this issue, calling for a step-by-step approach which would see the development of a code, some experience with its application, and then the consideration of whether it might be appropriate to endow it with legislative status. This incremental approach was recommended, in part, because of concerns about prescribing legislative status for an instrument yet to be developed. In the words of Mr. Simon Reisman: “Whether it’s suitable to be law or not really depends on what’s in it” (15:9).

As was noted by a representative of the Public Affairs Association, the *Criminal Code* already provides sanctions against offences such as bribery, corruption and influence-peddling (10:26). A further concern, raised by representatives of the Canadian Society of Association Executives, was that if a code of this kind functioned to regulate a profession, it could intrude on a provincial jurisdiction.

More broadly, several witnesses suggested that an emphasis on sanctions and enforcement does not magically foster acceptable conduct. Mr. Brian Grainger, of Grainger and Associates, shared with us an extensive knowledge of American practices, which have resulted in a detailed 200-page book of ethical instructions for public servants and an enforcement program with a full-time staff of some 100 people. His judgement of the results:

At the present time there is little evidence to suggest ethical behaviour is more likely to occur only because a compliance-based code is in place. Under a compliance-based approach, the formalities are often respected but the workplace behaviour may not necessarily change (14:5).

On balance, we do not think that a code focused on the definition of offences and penalties is needed at this time. The concerns raised by our witnesses are, we believe, persuasive on this issue. More broadly, the code envisioned in Bill C-43 is consistent with the approach to lobbying taken elsewhere in the Bill: it would result in the disclosure of questionable behaviour rather than direct sanctions, and leaves members of the public, their representatives, and prospective employers of lobbyists free to respond according to the particulars of the situation.

We are, furthermore, concerned that amendment of Bill C-43 to give the code the status of a law could result in a tendency to restrict its content to offences that could be proven before the courts, and preclude more judgmental provisions which may be needed to define acceptable conduct by lobbyists. It would be preferable, we believe, to establish a code setting out standards that respond to public expectations about how the various types of lobbyist should behave, and leave the possibility that its effectiveness would be enhanced by being made a statutory instrument for consideration by the parliamentary committee which will review all aspects of the Act in four years' time. This is the approach taken in Bill C-43. We therefore endorse:

Bill C-43 as it relates to the legal status and prospective content of the Lobbyists' Code of Conduct.

The only code-related area in which we are amending the Bill concerns the need for an explicit provision obliging lobbyists to comply with the code. As the Hon. John Manley, Minister of Industry, pointed out to us during his appearance early in our hearing process, in the absence of such a provision a lobbyist might not recognize an obligation to comply, or at least profess not to recognize one. We are therefore amending Bill C-43 so as to:

Specify that lobbyists shall comply with the Code of Conduct following its publication in the *Canada Gazette*.

b. Parliamentary Review of the Code

Bill C-43 would make it mandatory for the Ethics Counsellor to consult to interested persons and organizations in developing a Code of Conduct for lobbyists. A number of witnesses singled out this provision for applause, and we believe there is a widespread willingness within the lobbying community to participate in developing a code.

We, too, applaud the inclusion of a consultation requirement within the Bill. This recognizes that the objectives of the Bill can be realized only through collaboration among government, lobbyists and others, reflecting a shared interest in effective measures responding to public concerns about the place of lobbying in the political process. It also reflects a consultative approach to government, which will benefit all Canadians.

Our only concern is the absence of a specified role for Parliament in this process. We have argued throughout this report that parliamentarians have a special interest in the LRA, reflecting their role in counterbalancing the representation provided by lobbyists. This role, in our view, provides clear justification for the direct involvement of Parliament in reviewing a draft code of conduct, prior to its publication in the *Canada Gazette*. Parliamentary involvement at this stage would enable the code to be scrutinized in a public forum in order to determine its adequacy in meeting public expectations and responding to the public interest. Scrutiny of this kind is important so that the process of developing a lobbyists' code of conduct will, itself, foster public trust in government and live up to the ideal of openness which the Act in other respects affirms. We are therefore amending Bill C-43, section 10.2(2) to:

Require that the Ethics Counsellor provide a draft code for review by the House of Commons Standing Committee on Industry, before publication of the Code in the *Canada Gazette*.

As we have argued above, the establishment of an Ethics Counsellor mandated to develop a Code of Conduct for lobbyists would represent a major change from the status quo, and a major enhancement of previous proposals relating to lobbying. Recognizing that lobbying represents only one aspect of the political process, and that the restoration of public trust in government requires decisive action in other areas as well, we do not think that the heightening of standards should be restricted to lobbyists. We therefore applaud the commitment made by Prime Minister Chrétien when he outlined the Government's integrity measures before the House on June 16, 1994, and announced that a parliamentary committee would be asked to develop a Code of Conduct for Members of Parliament and Senators. In order to emphasize our support for this initiative, we recommend that:

A joint committee of the Senate and House of Commons be established immediately, and be referred the task of developing a Code of Conduct for Members of Parliament and Senators.

CHAPTER VII – OTHER ISSUES

Our hearings have identified several issues outside the major areas addressed in earlier chapters. These are considered below.

The Tax Deductibility of Lobbying Expenses

When businesses hire the services of a lobbyist or lobbying firm, they may deduct this cost as a business expense for income tax purposes (although there is no explicit reference in the *Income Tax Act* to lobbying expenses).

In the United States, the ability to deduct lobbying costs as a business expense for the purposes of income tax payment has recently been all but eliminated. Some argue that similar steps should be taken at the federal level in Canada. They assert that otherwise Canadian taxpayers — most of whom cannot afford to hire a lobbyist themselves — underwrite the lobbying efforts of businesses. This is viewed as being especially unacceptable when one considers that successful lobbying efforts often affect the allocation of government resources. These resources, it is worth stressing, are in large measure supplied by Canadians through the taxes they pay.

As with several other issues brought to the Committee's attention, making lobbying expenses non-deductible seems to make perfect sense on first consideration. Canadians should not have to foot the Bill for businesses that hire lobbyists for reasons cited above. However, further thought demonstrates that this step would have serious consequences perhaps not contemplated by its advocates.

One of the fundamental principles that underlies the *Income Tax Act* as it applies to business is that taxes are paid on profits. Profit is determined after expenses have been subtracted from net revenue. Most would agree that this is logical. . .and fair. But if businesses were no longer able to deduct the cost of lobbying, they would have to add these amounts to their profits. This would thus upset one of the fundamental principles on which the tax system is based.

Such a change to the tax system might be supported if it were determined that lobbying is not a legitimate business expense. However, virtually none of our witnesses took the position that lobbying is an illegitimate activity or that businesses should not hire lobbyists. Indeed, most agreed that there is a useful — and necessary — role for lobbyists to play in facilitating the dialogue between the public and private sectors.

Another factor which bears close examination concerns who would be most affected if lobbying expenses became non-deductible. Some advocates of this measure may have large corporations in mind. Yet such corporate entities have the resources to develop an in-house lobbying capacity of their own; this measure would not touch them. Instead, small-to-medium sized businesses would absorb the full impact. As a Sub-Committee of the Standing Committee on Industry, we are well aware of the importance of small businesses to the Canadian economy, a subject

which the standing committee dealt with recently.⁸ These businesses, which have fewer than 100 employees each, constituted 99.5% of Canada's business community in 1991 and have a significant impact on our economy in terms of job creation and growth. Most of them would not have someone on staff to deal with government, nor could they afford to. Instead, they would hire a consultant lobbyist as the need arises; because this expense is deductible, it is one they can afford. If deductibility was ended, the participation of a major component of our economy — the small business sector — would be adversely affected.

One of our witnesses implied that by cancelling the deductibility of lobbying expenses, government would gain access to badly needed revenues. This measure thus would contribute to efforts to reduce the deficit. Yet this witness was unable to state exactly how much revenue is forfeited by government because of this provision. Without such a figure in hand, it is difficult to assert with any precision that cancelling deductibility would bring the claimed magnitude of benefit. Indeed, there is reason to believe that the administrative costs of making such a change in income tax law would outweigh any such potential benefit. In a letter to the Ethics Counsellor that was circulated to the Committee, Mr. Kevin Dancey, Assistant Deputy Minister of Finance (Tax Policy Branch) stressed this very fact. He wrote that:

Reducing or eliminating the deductibility of lobbying expenses would require detailed and complex legislation that would be costly to administer and to comply with. In particular, it may be difficult to define the boundaries between those expenses that would be denied deductibility and those that would remain deductible.

Like many apparently good ideas, cancellation of tax deductibility does not, in our mind, stand up to careful scrutiny. After consideration and much debate, the Committee has decided not to recommend any changes to the tax-deductible status of lobbying expenses.

Parliamentary Review of the Act

Bill C-43 provides that the LRA, including changes put into effect by Bill C-43, be reviewed by a parliamentary committee in four years' time.

We believe that the provision for parliamentary review is appropriate, particularly given the somewhat experimental nature of lobbying legislation and the continuing evolution of the industry and its relations with government. The approach to lobbying regulation taken by Bill C-43, detailed disclosure by all lobbyists supplemented by a Code of Conduct and an Ethics Counsellor, would involve a substantial change from the current Act. It would therefore make sense to require legislators to return to the issue after the new arrangements had been in operation for a time, and determine whether or not the Act was meeting expectations.

The specified four-year interval would ensure that review would take place after the next election, and would thus reflect the views of a newly-elected Parliament, with no specific commitments to things as they are. This is also as it should be. It would heighten the likelihood of meaningful review. We therefore endorse:

The provisions of Bill C-43 relating to parliamentary review of the Act.

⁸ Canada, House of Commons, Standing Committee on Industry, *Taking Care of Small Business*, October 1994.

Program Evaluation

The nature of this legislation and the fiscal circumstances of government suggest a central issue when the LRA is next reviewed: whether or not the amended LRA has delivered good value for money, and whether or not the underlying approach of information disclosure provides sufficient value to taxpayers to justify the costs of the Registry.

Program evaluations are the standard method within the public service for compiling and assessing the attainment of programs' objectives by and on their costs and benefits. We think that a program evaluation of the activities provided for in the LRA would create a useful information base for the parliamentary review to be conducted in four years' time, particularly as it relates to value for money issues. We were therefore pleased to learn from departmental officials that such a review would be undertaken in the normal course of events.

CHAPTER VIII – CONCLUDING REMARKS

For reasons recognized by a succession of parliamentary committees, lobbying is here to stay. It is therefore imperative that concerns about the role of lobbyists within our political process be addressed effectively. Otherwise, they will continue to create barriers of distrust among Canadians, dividing us among ourselves and undermining the health of our democracy.

Bill C-43, as referred to us, would have made a valuable contribution to the resolution of public apprehensions about lobbying. We believe that our amendments, in conjunction with the recommendations suggested in this report, will substantially enhance that contribution. Canadians, including their representatives in Parliament, will be provided with the information they need about lobbying, while lobbyists will be provided with clear standards of acceptable conduct. This combination will, in our view, make an essential contribution to the restoration of public trust in government.

We wish to conclude, however, by emphasizing that lobbying is only one element which needs to be addressed in restoring public trust in government. Bill C-43 has a part to play, but it needs to be kept in perspective, as one of a series of initiatives which contribute to the larger project. We hope that all who use our work, now and in future reviews, will keep in mind the perspective on lobbying legislation expressed by one of our concluding witnesses, Mr. J. Richard Finlay, Chairman, J. Richard Finlay & Partners:

... (T)he urgent job of restoring public confidence in politics does not end here. It only begins (18:33).

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to the Report within one hundred and fifty (150) days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 1 to 20, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

PAUL ZED
Chairman

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of Friday, June 17, 1994:

Debate resumed on the motion of Mr. Manley (Minister of Industry), seconded by Mr. Peters (Secretary of State (International Financial Institutions)),—That Bill C-43, An Act to amend the Lobbyists Registration Act and to make related amendments to other Acts, be referred forthwith to the Standing Committee on Industry.

Debate continued.

By unanimous consent, the question was put on the motion and it was agreed to.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

The Clerk of the House of Commons

The Standing Committee on Industry has the honour to present its

Le Comité permanent de l'industrie a l'honneur de présenter son

FIFTH REPORT

CINQUIÈME RAPPORT

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, June 15, 1994, your Committee has considered Bill C-43, An Act to amend the Lobbyists Registration Act and to make related amendments to other Acts, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 1

Strike out lines 7 to 14, on page 1, and substitute the following therefor:

“organization” includes

- (a) a business, trade, industry, professional or voluntary organization,
- (b) a trade union or labour organization,
- (c) a chamber of commerce or board of trade,
- (d) a partnership, association, charitable society, coalition or interest group,
- (e) a government, other than the Government of Canada, and
- (f) a corporation without share capital incorporated to pursue, without financial gain to its members, objects of a national, provincial, patriotic, religious, philanthropic, charitable, scientific, artistic, social, professional or sporting character or other similar objects;”

Clause 2

Strike out line 20, on page 1, and substitute the following therefor:

“2. (1) Paragraph 4(1)(d) of the Act is re-”

Add immediately after line 2, on page 2, the following:

“(2) Subsection 4(2) of the Act is amended by striking out the word “or” at the end of paragraph (a), by adding the word “or” at the end of paragraph (b) and by adding the following after paragraph (b):

- (c) any oral or written submission made to a public office holder by an individual on behalf of any person or organization in direct response to a written request from a public office holder, for advice or comment in respect of any matter referred to in any of subparagraphs 5(1)(a)(i) to (vi) or paragraphs 6(1)(a) to (e) or 7(1)(a) to (e).”

Clause 3

Add immediately after line 31, on page 3, the following:

“(f.1) where applicable, whether the payment to the individual is in whole or in part contingent on the individual's degree of success in influencing any matter described in subparagraphs 1(1)(a)(i) to (vi);”

Strike out line 1, on page 4, and substitute the following therefor:

“technique, including appeals to members of the public through the mass media or by direct communication that

Conformément à son Ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994, votre Comité a étudié le projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes :

Article 1

Retrancher les lignes 8 à 15, à la page 1, et les remplacer par ce qui suit :

« organisation » Organisation commerciale, industrielle, professionnelle, syndicale ou bénévole, chambre de commerce, organisme de bienfaisance, société de personnes, association, coalition ou groupe d'intérêt, ainsi que tout gouvernement autre que celui du Canada. Y est en outre assimilée la personne morale sans capital-actions constituée aux fins de poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère national, provincial, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel ou sportif, ou des objets analogues. »

Article 2

Retrancher la ligne 21, à la page 1, et la remplacer par ce qui suit :

« 2. (1) L'alinéa 4(1)d) de la même loi est rem- »

Ajouter immédiatement à la suite de la ligne 27, à la page 1, ce qui suit :

« (2) Le paragraphe 4(2) de la même loi est modifié par adjonction, après l'alinéa b), de ce qui suit :

- c) présentation à un titulaire d'une charge publique, en réponse directe à sa demande écrite, d'avis ou observations, oralement ou par écrit, au nom d'une personne ou d'une organisation en rapport avec une mesure visée aux sous-alinéas 5(1)a)(i) à (vi), aux alinéas 6(1)a) à e) ou aux alinéas 7(1)a) à e). »

Article 3

Ajouter immédiatement à la suite de la ligne 26, à la page 3, ce qui suit :

« f.1) le fait, le cas échéant, que le paiement est constitué en tout ou en partie d'honoraires conditionnels et donc subordonné au degré de succès de ses tentatives d'influencer l'une des mesures visées aux sous-alinéas 1(a)(i) à (vi); »

Retrancher la ligne 42, à la page 3, et la remplacer par ce qui suit :

« sous-alinéas 1(a)(i) à (vi), notamment par un appel au grand public, directement ou au moyen d'un média à

seek to persuade members of the public to communicate directly with a public office holder in an attempt to place pressure on the public office holder to endorse a particular opinion (in this Act referred to as “grass-roots communication”), that the individual has used or”

Strike out line 19, on page 7, and substitute the following therefor:

“tion technique, including grass-roots communication within the meaning of paragraph 5(2)(i), that the employee has used”

Strike out lines 5 to 19, on page 9, and substitute the following therefor:

“within two months after that date and thereafter within thirty days after the expiration of each six month period after the date of filing; and

(b) where, on that date, the organization does not employ any individual whose duties are as described in that subsection, within two months after the date on which the organization first commences to employ such an individual and thereafter within thirty days after the expiration of each six month period after the date of filing.”

Strike out lines 26 and 27, on page 9.

Add immediately after line 34, on page 9, the following:

“(e.1) where the organization is funded in whole or in part by a government, the name of the government or government agency, as the case may be, and the amount of funding received by the organization from that government or government agency;”

Strike out lines 1 to 6, on page 10, and substitute the following therefor:

“(i) has communicated with public office holders during the period for which the return is filed under subsection (2) and

(ii) is expected to communicate with public office holders during the next following six month period, in an at—”

Strike out lines 18 and 19, on page 10, and substitute the following therefor:

“employee

(i) has communicated during the period for which the return is required to be filed pursuant to subsection (2), and

(ii) is expected to communicate during the next following six month period, in connection with”

Strike out lines 23 and 24, on page 10, and substitute the following therefor:

“tion technique, including grass-roots communication within the meaning of paragraph 5(2)(i), that any such employee

(i) has used during the period for which the return is required to be filed pursuant to subsection (2), and

(ii) is expected to use during the next following six month period,

in an attempt to”

Strike out lines 33 to 42, on page 10.

grande diffusion, pour qu’il communique avec le titulaire d’une charge publique en vue de faire pression sur lui concernant la mesure. »

Retrancher la ligne 16, à la page 7, et la remplacer par ce qui suit :

« alinéas g) ou h), notamment par un appel au grand public, directement ou au moyen d’un média à grande diffusion, pour qu’il communique avec le titulaire d’une charge publique en vue de faire pression sur lui concernant la mesure. »

Retrancher les lignes 3 à 9, à la page 9, et les remplacer par ce qui suit :

« le cas contraire, l’affectation d’une personne à ces fonctions. Par la suite, il en transmet une tous les six mois et dispose pour ce faire d’un délai de trente jours. »

Retrancher les lignes 16 et 17, à la page 9.

Ajouter immédiatement à la suite de la ligne 24, à la page 9, ce qui suit :

« e.1) dans le cas où le financement de l’organisation provient en tout ou en partie d’une administration publique, le nom de cette dernière et, le cas échéant, celui de son mandataire et les montants en cause;

Retrancher la ligne 36, à la page 9, et les lignes 1 à 3, à la page 10, et les remplacer par ce qui suit :

« niqué avec le titulaire d’une charge publique au cours de la période applicable aux termes du paragraphe (2), ou compte communiquer avec lui au cours des six prochains mois afin d’influencer »

Retrancher la ligne 15, à la page 10, et la remplacer par ce qui suit :

« il a communiqué au cours de la période applicable aux termes du paragraphe (2), ou avec qui il compte communiquer au cours des six prochains mois »

Retrancher la ligne 19, à la page 10, et la remplacer par ce qui suit :

« utilisés au cours de la période applicable aux termes du paragraphe (2), ou qu’il compte utiliser au cours des six prochains mois pour tenter »

Retrancher la ligne 21, à la page 10, et la remplacer par ce qui suit :

« alinéas g) ou h), notamment par un appel au grand public, directement ou au moyen d’un média à grande diffusion, pour qu’il communique avec le titulaire d’une charge publique en vue de faire pression sur lui concernant la mesure. »

Retrancher les lignes 27 à 34, à la page 10.

Clause 5

Add immediately after line 25, on page 12, the following:

“(3) The registrar may verify the information contained in any return or other document submitted to the registrar under this Act.”

Strike out line 26, on page 12, and substitute the following therefor:

“(3) the registry shall be open to public”

Add immediately after line 28, on page 12, the following:

“10. (1) The registrar may issue advisory opinions and interpretation bulletins with respect to the enforcement, interpretation or application of this Act other than under sections 10.1 to 10.4.

(2) The advisory opinions and interpretation bulletins are not statutory instruments for the purposes of the *Statutory Instruments Act* and are not binding.”

Strike out line 40, on page 12, and substitute the following therefor:

“(3) the Code shall be referred to a committee of the House of Commons before being published under subsection (4).

(4) The Code is not a statutory instrument”

Strike out lines 1 to 4, on page 13, and substitute the following therefor:

“10.3 (1) The following individuals shall comply with the Code:

(a) an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or 6(1); and

(b) an individual who, in accordance with paragraph 7(3)(f), is named in a return filed under subsection 7(1).

(2) Section 126 of the *Criminal Code* does not apply in respect of a contravention of subsection (1).

10.4 (1) Where the Ethics Counsellor believes on reasonable grounds that a person has breached the Code, the Ethics Counsellor shall investigate to determine whether a”

Strike out lines 18 to 22, on page 13, and substitute the following therefor:

“payment received, disbursement made or expense incurred by an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or 6(1) or by an individual who, in accordance with paragraph 7(3)(f), is named in a return filed under subsection 7(1), in respect of any matter referred to in any of subparagraphs 5(1)(a)(i) to (vi) or paragraphs 6(1)(a) to (e) or 7(1)(a) to (e), as the case may be; and”

Strike out line 13, on page 14, and substitute the following therefor:

“10.5 (1) After conducting an investigation,”

Strike out line 15, on page 14, and substitute the following therefor:

“of the investigation, including the findings, conclusions and reasons for the Ethics Counsellor's conclusions, and submit”

Strike out lines 22 to 25, on page 14, and substitute the following therefor:

“payment received, disbursement made or expense incurred by an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or 6(1) or by an individual who, in accordance with paragraph 7(3)(f), is named in a return filed

Article 5

Ajouter immédiatement à la suite de la ligne 21, à la page 12, ce qui suit :

« (3) Le directeur peut vérifier la régularité des renseignements contenus dans les documents. »

Retrancher la ligne 22, à la page 12, et la remplacer par ce qui suit :

« (3) Le public peut consulter le registre au »

Ajouter immédiatement à la suite de la ligne 24, à la page 12, ce qui suit :

« 10. (1) Le directeur peut publier des bulletins d'interprétation et fournir des avis portant sur l'exécution, l'interprétation ou l'application de la présente loi, à l'exception des articles 10.1 à 10.4.

(2) Les bulletins d'interprétation et les avis ne sont pas des textes législatifs au sens de la *Loi sur les textes réglementaires* et ne sont pas contraignants. »

Retrancher la ligne 35, à la page 12, et la remplacer par ce qui suit :

(3) Avant d'être publié conformément au paragraphe (4), le code est soumis à l'examen du comité désigné par la Chambre des communes.

(4) Le code n'est pas un texte réglemen-

Retrancher la ligne 1, à la page 13, et la remplacer par ce qui suit :

« 10.3 (1) Sont tenues de se conformer au code la personne requise par le paragraphe 5(1) ou 6(1) de fournir une déclaration ainsi que l'employé visé à l'alinéa 7(3)f).

(2) L'article 126 du *Code criminel* ne s'applique pas à l'infraction visée au paragraphe (1).

10.4 (1) Le conseiller fait enquête »

Retrancher les lignes 13 à 16, à la page 13, et les remplacer par ce qui suit :

« que le lobbyiste-conseil, le lobbyiste salarié ou le lobbyiste travaillant pour le compte d'une organisation a reçu un paiement ou engagé une dépense se rapportant à une activité visée aux paragraphes 5(1), 6(1) ou 7(1). Il peut en outre faire »

Retrancher la ligne 11, à la page 14, et la remplacer par ce qui suit :

« 10.5 (1) Le conseiller fait rapport au regis-

Retrancher les lignes 11 à 13, à la page 14, et les remplacer par ce qui suit :

« 10.4 (1) Le conseiller présente au registraire général du Canada un rapport d'enquête dans lequel il motive ses conclusions; ce dernier fait déposer »

Retrancher les lignes 21 à 24, à la page 14, et les remplacer par ce qui suit :

« ment reçu ou dépense engagée par le lobbyiste-conseil, le lobbyiste salarié ou le lobbyiste travaillant pour le compte d'une organisation et se rapportant à une activité visée aux paragraphes 5(1), 6(1) ou 7(1). »

under subsection 7(1), in respect of any matter referred to in any of subparagraphs 5(1)(a)(i) to (vi) or paragraphs 6(1)(a) to (e) or 7(1)(a) to (e), as the case may be,”

Add immediately after line 27, on page 14, the following:

“10.5 The Ethics Counsellor shall, within three months after the end of each fiscal year, prepare a report with regard to the exercise of the powers, duties and functions conferred on the Ethics Counsellor under this Act during the fiscal year and submit the report to the Registrar General of Canada who shall cause a copy of it to be laid before each House of Parliament on any of the first fifteen sitting days on which that House is sitting after it is received.”

Clause 6

Strike out lines 30 to 33, on page 14, and substitute the following therefor:

“11. (1) The registrar shall, within three months after the end of each fiscal year, prepare a report with regard to the administration of this Act, other than sections 10.1 to 10.4, during”

Clause 7

Strike out line 19, on page 15, and substitute the following therefor:

“any provision of this Act, other than subsection 10.3(1), or the regulations is”

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-43, as amended, as a working copy for the use of the House of Commons at the report stage.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 1 to 20, which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Ajouter immédiatement à la suite de la ligne 24, à la page 14, ce qui suit :

« 10.5 Le conseiller présente au registraire général du Canada, dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice, un rapport sur l'exécution, au cours de cet exercice, des pouvoirs et des fonctions que lui confère la présente loi. Le registraire général du Canada le fait déposer devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception. »

Article 6

Retrancher les lignes 28 à 31, à la page 14, et les remplacer par ce qui suit :

« de chaque exercice, le directeur présente au registraire général du Canada un rapport sur l'application de la présente loi, au cours de cet exercice, sauf les articles 10.1 à 10.4. »

Article 7

Retrancher la ligne 22, à la page 15, et la remplacer par ce qui suit :

« 14. (1) Exception faite du paragraphe 10.3(1), quiconque contrevient à la pré- »

Votre Comité a ordonné la réimpression du projet de loi C-43, tel que modifié, pour servir de document de travail à la Chambre des communes à l'étape du rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 1 à 20 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

PAUL ZED,
Chairman.

APPENDIX A

Dissenting Opinion of the Bloc Québécois on Bill C-43 (Lobbyists Registration Act)

INTRODUCTION

The Bloc québécois has undertaken its consideration of Bill C-43 in a constructive spirit. It appears to us fundamentally important that all instances of misconduct and all allegations of misconduct in the administration of government affairs be stopped. To that end, public policies must be designed, discussed, debated, influenced, amended and, above all, decided in full view of the public as a whole.

Our democratic institutions are currently undergoing a crisis of confidence among the public. Never in the brief history of our democracy have public leaders been perceived with such cynicism by their electors. There is universal agreement on the need to re-establish a relationship of trust between governments and the public.

During the last federal election campaign, the Liberal Party of Canada made the commitment to reform government institutions so as to make their operations more transparent. Moreover, the Liberal Party's Red Book emphasized: "The integrity of government is put into question where there is a perception that the public agenda is set by lobbyists exercising undue influence away from public view" (Red Book of the Liberal Party of Canada, p. 94). Unfortunately, once in power, the Chrétien government considerably watered down its commitments. This about-face has raised a legitimate question among the population as to the Liberal government's real desire to legislate in the matter of "influence peddling".

In comparing election promises and the actual legislation, we can only observe that lobbyists must have dictated the final version of Bill C-43 and the resulting Liberal backpeddling.

It is the Bloc québécois' view that, if the integrity of our democratic institutions is to be re-established, these hollow promises which deceive voters must first be stopped. The administration of government affairs must also be made as transparent as possible so as to eliminate all grey areas and assure the public that public policy decisions reflect the general interests of the population, not those of powerful lobbies.

There is universal agreement on the need to put an end to the crisis of confidence experienced by the population with regard to public institutions. However, after only 15 months in power, the Chrétien government's record with respect to transparency is already marred. On September 26, 1994, Canadian Press reported that documents obtained under the *Access to Information Act* showed that lobbyists had stepped up meetings in the months preceding the introduction of Bill C-43 and that others had promised to take legal action if the new Act forced them to disclose their political connections. The lack of transparency in this case, as in many others unfortunately, prevented the public from learning the scope and nature of the lobbies' efforts with respect to Bill C-43 before the

news broke in the media. The headline which the daily *La Presse* wrote to this article was highly revealing in this regard: “Lobbyists Successfully Ward off Stranglehold that Ottawa Sought to Impose”. It was a strange situation indeed: lobbyists managed to influence the law that was supposed to limit their influence. In light of these conclusions, the need for transparency has never been so obvious.

The public remembers these promises and the Red Book. As Mr. Duff Conacher, Coordinator of Democracy Watch, told the Liberals: “We would like to remind you of those promises and the requirement. We hope you will not only take the opportunity but also keep those promises and fulfil that requirement in your deliberations on Bill C-43.

“There is also a legislative history to be acknowledged. The Cooper committee and the Holtmann committee have preceded you. Both proposed measures that go beyond the provisions in Bill C-43.” (10:8)

Bill C-43, as introduced by the Minister of Industry, nevertheless does make certain improvements to the system providing a framework for lobbyists. However, the commitments of the Red Book have been vastly watered down and Bill C-43 in its present form will likely not prevent such troubling events as those surrounding the privatization of Pearson Airport or the “Dupuy Affair”. What is worse, as admitted by Mr. Mitchell Sharp (senior adviser to the Prime Minister on ethical issues) even if the statute arising from Bill C-43 had been in effect at the time of the negotiations for the privatization of Pearson Airport’s terminals 1 and 2, the public would have learned nothing more (Mr. Sharp’s testimony (3:25 and 3:26) and other witnesses have confirmed these statements).

In these circumstances, the Bloc québécois has no other choice but to table this opinion dissenting from the majority report in an attempt to improve the present system. The government majority report displays a lack of courage in its proposals for providing a framework for lobbyists’ activities and for ensuring the greatest possible openness in the administration of government affairs. The Bloc québécois has to take a stand on this matter, since the issues of the integrity of our democratic institutions and of citizens’ trust in their leaders are of fundamental importance and must not be compromised. We are in fact only asking that the federal government keep its own promise made last June, when the Prime Minister declared that the purpose of the transparency measures, including Bill C-43, was “to make the federal administration **more open than ever before**”.

A. *Ethics Counsellor*

The recent “Dupuy Affair”, the matter of the letter of support for a licence application which the Minister of Canadian Heritage sent to the CRTC, a supposedly independent agency under his responsibility, focused attention on the weaknesses of Bill C-43 with respect to the Ethics Counsellor. The Prime Minister, it will be remembered, waited more than three weeks before requesting the Counsellor’s opinion on this thorny issue. First of all, in waiting so long and consulting him only at the last minute once his decision was made, the Prime Minister demonstrated how little importance he attaches to the Counsellor. Moreover, the fact that the Prime Minister refused to inform the House of Commons of the content of the recommendation which he had made to him clearly shows that the Ethics Counsellor does not enjoy the necessary independence to play as fundamental a role as that of the federal government’s transparency “watchdog”.

Prime Minister Chrétien simply wanted to appoint an additional counsellor. The appointment was thus only window-dressing designed to give the public the impression the government was moving and taking concrete, real measures to restore the integrity of our institutions. In actual fact, the Counsellor merely conducts secret investigations and reports only to the Prime Minister. **In the Bloc québécois' view, however, ethics, transparency and citizens' trust in our democratic institutions and in the administration of government affairs are not the prerogative of a political party, a government or a prime minister, but of our democratic institutions \$ the House of Commons \$ and of the legitimate representatives of the people.**

On this point, one of the government's star witnesses, Mr. Simon Reisman, President of Ranger Oil Limited, corroborated the Bloc québécois' approach in the following terms:

"If we get into the business of a code of ethics to govern the behaviour of the members of this industry, it ought to be kept out of partisan politics as far as you possibly can. I think one good way of doing that is to make the appointment an appointment by Parliament rather than by the government of the day.

"You are more likely to get someone more objective. If he is appointed by Parliament, I think he should report to Parliament \$ which is the recommendation in any event \$ and be accountable to Parliament." (15:9)

". . . There is another reason I think he should be reporting to Parliament and should be subject to accountability to Parliament . . ."

"Therefore, if we have a democratically elected Parliament charged with the task of recommending and overseeing legislation, they're the people, under our democratic system, who can be most relied upon to make sure there is no abusive power. There is no question that the ethics counsellor is going to be a very powerful individual." (15:10)

We further share the view which Mr. Reisman stated during his testimony: "In fact, this Ethics Counsellor is going to have to be, if not a god, a demi-god . . ." (15:10) It is for this reason that **the Bloc québécois recommends that the Ethics Counsellor be appointed by Parliament, that he be appointed for seven years (permanent position), that it be revoked by the Governor in Council only upon address of the House of Commons and that his term be renewable for terms of no longer than seven years each.**

Of course, a completely independent Ethics Counsellor who is required to report to Parliament **must accordingly conduct public inquiries and report on his actions, conclusions and the reasons for those conclusions to the House of Commons.**

Lastly, the Bloc québécois is also concerned about the absence of executive powers granted to the Ethics Counsellor by Bill C-43. Like Mr. Duff Conacher of Democracy Watch, we fear that the Counsellor may be merely "a traffic cop without the ability to give anyone a ticket". (10:12)

B. The Tier System

The June 1993 Holtmann Report formed the basis of the Liberal Party of Canada's election promises respecting lobbying and transparency. It recommended that the distinction be abolished between lobbyists working within consulting firms and those who are employees of corporations

(for example, a company's vice-president for public affairs). The Committee, including its Liberal members, found that lobbyists "...perform many of the same functions. . ." (Holtmann Report, p. 11), thus rendering any distinction superfluous. The report further concluded that eliminating this distinction would considerably enhance transparency in the administration of government affairs.

A number of witnesses told members of the Subcommittee on Bill C-43 that a lobbyist was a lobbyist, no matter whether he belonged to the first, second or third tier (10:11, 15:8, 15:28, 18:15).

In light of this clear observation and the importance of the objective pursued in the bill, the Bloc québécois finds it hard to understand why the government did not take action in this direction when the bill was tabled, particularly since the Holtmann Committee concluded that such a measure would not detract from administrative simplicity. The Bloc québécois therefore recommends the elimination of the tier system and that all lobbyists be subject to the same information disclosure rules.

The Bloc québécois does not understand the Liberal's retreat from the promises made in their Red Book. The Liberals even refuse to subject all professional lobbyists (consultant lobbyists and in-house lobbyists (corporate)), who influence government for economic reasons, to the same disclosure rules. We also note that the majority of the Sub-Committee refused several alternatives solutions along these lines, preferring instead the status quo.

C. Obligation to Disclose

The scandal surrounding Toronto's Pearson Airport has amply demonstrated the lax nature of the current disclosure rules. The privatization contract, it will be remembered, was signed in the middle of the 1993 federal election campaign and an inquiry was instituted to shed light on the transaction. The Nixon Report was submitted to government on November 29, 1993 and revealed misconduct on the part of lobbyists, public servants and political assistants. However, the report raised a number of other questions to which we have not obtained answers: Who were the lobbyists who failed to comply with the most elementary rules of ethics? When did these events occur? In what way were their actions either illegal or improper and which public servants and political staff members went too far in this matter? The Liberal government has not answered these questions, preferring to close its eyes to the machinations that are undermining the credibility of our democratic institutions. For this reason, the Bloc québécois demanded that an independent public inquiry be conducted in order to shed light on this entire transaction.

It therefore appears to us that the Pearson affair is an acid test for assessing the potential effectiveness of a lobbyists registration statute. Bill C-43 should not be characterized as the "business card bill", as is the case of the current Act, because of its inadequacies respecting disclosure.

We believe that a solid disclosure system should enable the public to inquire quickly into the situation of lobbyists where the latter are attempting to influence public policies on behalf of private interests. In fact, our aim is to ensure that Bill C-43 can inform the public quickly on the ins and outs of lobbyists' activities.

The Bloc québécois expected to see a more significant tightening of the rules in Bill C-43, particularly in the wake of the Holtmann report. This, however, is not the case.

This bill does contain certain improvements to the present system, but they are not likely to prevent another scandal similar to the Pearson affair. The Bloc québécois agrees that lobbyists should be required to disclose their representations to the federal government with respect to the development of legislative proposals, the tabling of bills, the drafting or amendment of regulations, the development or alteration of federal programs, the awarding of grants, contributions or other financial benefits by the federal government, as well as the securing for third parties of interviews with public office holders. However, the government bill and the subcommittee's Liberal majority have ignored a number of disclosure requirements.

1. Contracts

It should be noted that Bill C-43 provides for the disclosure of contracts only for consultant lobbyists; in-house lobbyists (corporate and organizations) would not be required to make such a disclosure. In the case of a megaproject like the Pearson Airport privatization, there is a danger that businesses might hire in-house lobbyists solely for the duration of the transaction. In this way, they would not have to disclose their plans and could do indirectly what they are prohibited from doing directly. To prevent this kind of situation, the **Bloc québécois recommends that all lobbyists be required to disclose contracts which they are attempting to obtain by exerting influence upon the federal government.**

Furthermore, a number of witnesses were opposed to merging the tiers of lobbyists into a single group, in particular because contract disclosure would generate additional costs and a certain administrative burden which companies doing business with government refuse to bear. According to the estimates of the subcommittee's Liberal majority, contract disclosure by in-house lobbyists would increase the number of entries in the Registry by 90,000, that is, the number of contracts signed each year by the federal government. This number, although impressive, is deceiving, since Bill C-43 does not amend paragraph 4(2)(a) of the current statute, which provides that the Act "does not apply in respect of . . . proceedings that are a matter of public record", which is certainly the case for the calls to tender for contracts.

The contracts subject to disclosure would thus be those awarded on a discretionary basis without a call to tender. The Bloc québécois believes that Canadians and Quebeckers prefer to be able to obtain information on lobbyists who exercise pressure in order to win such contracts.

The Bloc québécois deplores the Liberal majority's obstinate refusal to consider any compromise on this matter. The subcommittee did not even seriously consider the possibility of restricting this obligation to the largest contracts.

2. Lobbyists' Fees

The Pearson affair also taught us something about lobbyists' disproportionate interest in this transaction, the only possible explanation for which lies in lobbyists' remuneration. The higher the potential fees, the more lobbyists step up their efforts to achieve their ends. To ensure that the means used are most legitimate and above board, we think it is appropriate **that lobbyists disclose their fees.** As a result of this kind of measure, the lobbying industry would no longer suffer the prejudices to which it is currently subject since the resulting transparency would put an end to speculation about their incomes.

Some lobbyists raised fallacious arguments in order to counter such a suggestion. They feel that the power to govern the professions is a provincial jurisdiction and that the new federal rules would thus be outside Parliament's authority. Some emphasized that they could be prevented from complying with such an obligation by their code of ethics or code of conduct. Such an interpretation of the Constitution seems to us deliberately distorted. In borrowing this argument, the subcommittee's Liberal majority sought to conceal its true political choices beneath a number of constitutional pseudo-interpretations. Let us not forget that Parliament, like the legislatures, has the authority to regulate its internal operations and the operation of its institutions. The purpose of a lobbyists registration statute is not to govern a profession, but to provide a framework for the operation of the machinery of federal government, something that is clearly within Parliament's authority. A distinction must be drawn between the activities of a lawyer and those of a lobbyist.

3. Contacts with Ministers and Senior Public Servants

Let us suppose that Bill C-43 had been in effect during the bargaining that led to the signing of the Pearson Airport privatization contract. The new registry would enable us to know which contract a consultant lobbyist worked on. It could also, for example, tell us that a particular lobbyist had contacted the department concerned, in this instance the Department of Transport.

This new disclosure requirement is presented by the government and the subcommittee's Liberal majority as a bold measure. Needless to say, in the Bloc québécois' view, it is essentially ineffectual. It is clear that a lobbyist trying to influence the machinery of government on an issue pertaining to the privatization of an airport will contact the Department of Transport.

To ensure the greatest possible transparency, the **Bloc québécois therefore recommends that lobbyists disclose their meetings with ministers and senior public servants in addition to the names of the departments concerned.** Only disclosure of these meetings will enable the public to know the extent of efforts made to influence the government, as well as the accessibility of public office holders. Such transparency will help re-establish the integrity of our institutions in people's minds.

4. Lobbyists' Political and Other Ties

A number of journalistic investigations have shed light on the close ties between a number of lobbyists and public office holders, political staff and politicians involved in the privatization of Toronto International Airport. The facts uncovered, however, were not made public until the final phase of the privatization.

These ties are not simply miscellaneous items of no importance. On the contrary, the obligation for lobbyists to reveal their political ties would enable the public to gain a better insight into the pressure that is brought to bear on the machinery of government, by making them aware of the roles of everyone involved.

For this reason, the **Bloc québécois, on the basis of a suggestion by Professor William Stanbury of the University of British Columbia, recommends that lobbyists disclose the following information and provide updates every six months:**

- (A) positions held and corresponding periods of employment within a federal administration, in a political party, as well as on the “exempted staff” of a minister;
- (B) unpaid administrative positions with a political party;
- (C) the number of volunteer hours worked, if more than 40 per year, for a party, a candidate for the nomination of a party or a constituency association;
- (D) terms as a federal member and unsuccessful election campaigns;
- (E) contributions to the various political parties and to the various candidates.

Disclosure of this information would not require a disproportionate effort, nor would it deny lobbyists’ fundamental rights. When one tries to influence public policy, one is undeniably taking public action. Moreover, this information is often available to those in the know, but unknown to the general public. Why not make it accessible to everyone?

Lastly, it is the Bloc québécois’ view that politics in general can be rehabilitated and the image of people involved in politics (whether elected or not) enhanced, only by ensuring the greatest possible transparency.

5. Coalitions

Professor William Stanbury of the University of British Columbia rightly observed that Bill C-43 required consultant lobbyists to reveal whether their client was a coalition, whereas this was not the case for in-house lobbyists (corporate and organizations). We find this kind of double-standard policy hard to justify since it would enable coalitions to try to influence the federal government and to avoid disclosure by retaining the services of in-house lobbyists. Consequently, **the Bloc québécois recommends that all lobbyists be required to disclose whether a client or an employer is a coalition.**

A number of businesses tried to explain that tighter disclosure requirements would prevent them from being competitive and would affect their economic performance. We hasten to point out that, in the Bloc québécois’ view, a business’s competitiveness does not reside in its skill at influencing public policy, but rather in its human resources, its innovativeness, the quality product or service, and its financial, marketing and technological know-how, for example.

6. Funding Sources

The subcommittee’s Liberal majority recommends that organizations which lobby the federal government should be required to disclose the amounts they receive from every level or order of government.

The Bloc québécois opposes such a requirement for a number of reasons. First, the amounts concerned are already in the public domain since they are paid by governments. This kind of obligation would also impose an additional burden on non-profit organizations which we do not think is essential to the objectives of Bill C-43. Let us remember that organizations make an

essential contribution to democratic debate and that every risk of undermining that contribution must be avoided. As a result of the fears expressed by a number of witnesses from various organizations, the Bloc québécois believes that this recommendation would do more to harm the integrity of our institutions than it would to enhance transparency.

7. Disclosure Obligations and Government Initiatives

As emphasized above, the Bloc québécois is aware of the importance which a host of pressure groups play within our democracy. We are also aware that the tightening of disclosure requirements may indispose certain groups which have little in the way of resources. For the latter's benefit, the Bloc québécois suggests that the federal government disclose its own contacts when it seeks the opinions of interest groups on government policy. The burden of transparency must rest with the party that takes the initiative of making contact. What is important is that the public have access to clear and relevant information on lobbyists' activities. The Bloc québécois is satisfied that the subcommittee has agreed to its suggestion on this point.

D. Contingency Fees

Another way to prevent lobbyists' disproportionate interest in any transaction or matter of public interest is to prohibit contingency fees. In unveiling its policy for restoring the integrity of our institutions, the Government of Canada announced that the Treasury Board would henceforth include in federal contracts a clause stating that companies that sign contracts with the federal government have not paid and will not pay contingency fees to lobbyists. According to the checks made with the relevant department, however, this clause is not automatically part of every contract.

Moreover, we believe that this kind of contractual clause, which is not enforceable for third parties, can easily be circumvented and has no dissuasive effect.

We believe this directive is insufficient since this type of remuneration is, by definition, likely to cause lobbyists to take a disproportionate interest in matters of public interest. It will have effect only for contracts, whereas lobbyists will be able to continue receiving contingency fees for a full range of representations (respecting, for example, regulations, bills, programs, etc.). **The Bloc québécois therefore recommends that Bill C-43 include a provision explicitly prohibiting all forms of contingency fees for all representations made.**

Indeed, Simon Reisman and Susan A. Murray expressed the opinion at the hearings that the practice of contingency fees "encourages the wrong kind of people into the business" (15:19) and that contingency fees "perpetuate the perception of cronyism and back-door access to government insiders" (10:59).

The subcommittee instead preferred to require disclosure of contingency fees ostensibly on the ground that contractual law comes under provincial jurisdiction and the federal government cannot prohibit the practice. Once again, the Liberal majority is using the false pretext of the division of powers to conceal its fear of taking energetic measures to restore the integrity of our institutions.

Prohibiting contingency fees does not mean governing contractual relations between lobbyists and their clients, but rather prohibiting a dubious practice which affects the federal institutions. The

purpose of the measure is to put an end to undue influence on the machinery of the federal government and this prohibition is clearly within the federal government's power.

The Bloc québécois finds it troubling and cynical on the part of the subcommittee's Liberal majority that it has masked its choices with alleged constitutional analyses. The Liberals should at least have the decency to take responsibility for their political choices.

E. Tax Deductions for Lobbying Expenses

Under the current tax system, individuals and businesses may deduct in their income tax returns the amounts they spend on lobbying, that is to say the amounts used to influence federal government decisions. These deductions enable them to pay less tax and thus result in foregone revenue for government. However, this foregone revenue will be offset by funds from other sources. Consequently, individuals and businesses who use lobbyists to influence the machinery of government are being indirectly subsidized through the tax system.

It is the Bloc québécois' view that lobbyists' activities are entirely legitimate if they are conducted in accordance with the prescribed rules. We believe, however, that taxpayers and businesses that cannot afford to purchase this kind of influence with public decision-makers should not have to offset foregone tax revenues and thus subsidize those who can.

In this spirit, the **Bloc québécois proposes that tax deductions allowed in respect of lobbying fees be eliminated.**

F. Anti-Avoidance Provision

The Holtmann Report recommended that the new Lobbyists Registration Act contain an "anti-avoidance" provision, that is to say a section formally prohibiting lobbyists from attempting to circumvent the Act's application. This kind of measure is necessary if government is truly sincere in proposing to make the operation of government more transparent.

How can Bill C-43 justifiably set a framework for lobbying activities without formally prohibiting all loopholes? There is no justification for such an omission, except the willingness of the Liberal Party of Canada to water down the promises it made during the 1993 election campaign. This is all the more contradictory since the subcommittee's report states at page 66: "If individuals are not registering, this is a matter of deep concern to us, and we are anxious that solutions be found."

For these reasons, the **Bloc québécois recommends that Bill C-43 be amended to include an anti-avoidance provision.**

G. Code Governing Conduct of Public Office Holders

The 15 months during which the Chrétien government has been in power have demonstrated the urgent need for the federal government to adopt a code governing the conduct of public office holders that is enforceable by the courts and is carefully vetted by parliamentarians.

Although the Prime Minister ceremoniously announced last June that the code was to be made more stringent, it should be remembered that the government was forced to tighten the rules

respecting public office holders scarcely a few months later during the “Dupuy Affair”. We also learned during that deplorable affair that secret guidelines apparently exist and were issued by the Privy Council.

In November 1994, moreover, the media revealed that the director of the service responsible for approving animal medication for the Department of Health, Mr. Ritter, was taking leave without pay to become a lobbyist for a firm promoting somatotropin, a drug designed to increase milk production in dairy cattle and which is still in the approval process. He had even made representations for that firm to the House of Commons Agriculture Committee which was examining the matter. The Liberal government refused to react despite the questions by the Bloc québécois as to the possible existence of a conflict of interest.

In light of the Chrétien government’s lax stance, the **Bloc québécois recommends that the Code governing the conduct of public office holders become a statutory instrument**, thus eliminating the secret rules which undermine the public’s confidence in government.

We further recommend that the Code be revised by a House of Commons committee so as to prevent the above-mentioned abuses.

H. Parliamentarians’ Role and Code of Conduct

It is the view of the Bloc québécois \$ because this party believes in enhancing the role of parliamentarians \$ that the Lobbyists’ Code of Conduct drafted by the Ethics Counsellor should be referred to a parliamentary committee for consideration before entering into effect. This procedure would guarantee a minimum of transparency and is all the more necessary since the Liberals refuse to have the House of Commons appoint the Ethics Counsellor.

Furthermore, the **Code of Conduct should be raised to the rank of statutory instrument so that violations are punishable by the courts**, as is the case for a host of professions. Lawyers in Quebec, for example, are required to comply with the rules of conduct that apply to them, failing which, the public may seek remedy for any wrongs they may have suffered.

CONCLUSION

The subcommittee’s work revealed the fact that the Liberals are not interested in rereading the Red Book when it comes to transparency in the administration of government affairs. They have in fact preferred to close their eyes and introduce a bill that is a highly watered down version of their electoral promises. We are forced to observe that the subcommittee’s Liberal majority was infected by this very indifference.

In fact, the Chair was much more concerned about giving the impression that the new parliamentary rules applying to the Industry Subcommittee on Bill C-43 were effective than to amend this bill to enhance transparency. Moreover, the Bloc québécois finds it pompous and presumptuous that the report praises these new rules, when they are in fact being used for the first time and have not yet helped amend or pass a single bill.

We of the Bloc québécois have practised transparency in this matter. We always put forward our position, listen to testimony and, if necessary, adapt it to new facts and new points of view put before

us. We asked in vain that the Committee stop sitting in camera during consideration of the report in order to demonstrate transparency. For this reason, the end of this subcommittee's work is synonymous with bitterness in our minds. We were confident that the new rules would permit substantive debate on this matter of great importance. As an indication that nothing has really changed, the Bloc québécois proposed more than 20 amendments which were all rejected by government members who had neither heard the testimony nor taken part in the discussions over the past few months. As a result, Bill C-43 in its present form will not permit the public to gain a clear understanding of the various influences being brought to bear on the government. This, however, was one of the fundamental objectives of the *Lobbyists Registration Act*.

We must therefore conclude that the subcommittee's work has resulted in a twofold failure: first, Bill C-43 has not been improved in the manner suggested by the promises contained in the Red Book or those made by the Prime Minister and, second, the new parliamentary rules have not produced the results expected by the public.

Michel Bellehumeur
M.P. for Berthier—Montcalm

Ottawa, March 14, 1995

APPENDIX B

Reform Minority Report on Lobbying and Ethics In Government by: Ken Epp, MP (Elk Island)

The Reform party represents Canadians when they demand impeccably high standards of ethics from their elected officials. The Reform Party, therefore, submits this response to the Report of the Sub-Committee on Bill C-43. This was a Sub-Committee of the Standing Committee on Industry, and the report is titled "Rebuilding Trust." We submit that the report and the legislation deriving from the report is totally inadequate, and will be ineffectual in rebuilding the trust of Canadians in government, particularly in the area of lobbying activities.

The report quotes the Hon. Mitchell Sharp when he advises the committee to proceed by steps. Reformers, however, do not consider that small, tentative steps in the right direction constitute success. Reformers and Canadians demand and deserve legislation that will achieve high ethical standards rather than just raising the previous shamefully low standards slightly.

Two of the report's main flaws are:

1. The information required to be disclosed by lobbyists is insufficient.

The Reform Party feels that a significant flaw exists in the government's refusal to require the disclosure of the name of the public official being lobbied. As the report points out, public office holders are always present in lobbying activities, and they should shoulder their share of the responsibility in this issue. Reformers see the disclosure of these names as an excellent opportunity to improve trust in government.

2. There is a substantial flaw in the appointment and accountability of the Ethics Counsellor.

It is not acceptable that the Ethics Counsellor is appointed by and serves his term at the favor of the Prime Minister. This position should not be confused with and intertwined with the position of a personal ethics advisor who could assist the Prime Minister in areas directly involving him and the Cabinet.

The primary reason for having an Ethics Counsellor responsible for lobbying is to investigate and report instances of apparent misconduct. An Ethics Counsellor who is not completely independent from the Prime Minister will have considerable difficulty in assuring the public of objectivity when he announces the results of an investigation. If he declares that "no untoward activity has taken place", there is a potential for Canadians to discount the report because it will lack legitimacy.

In conclusion, the criticism with the “Rebuilding Trust” Report is that it does not address the real issues confronting government in dealing with lobbyists — it simply will not rebuild trust. The report and the legislation will fail to restore the public’s faith in its government, and in fact they may actually harm it. Neither Canadians nor Reformers will support half-hearted measures when it comes to ethics.

APPENDIX C

List of Witnesses

Associations and Individuals	Issue	Date
Department of Industry	1	June 22, 1994 September 14, 1994
Corinne MacLaurin, Director, Lobbyists Registration Branch		
Jacques Hains, Director, Corporate Law Policy Directorate, Corporate Governance Branch		
Howard Wilson, Ethics Counsellor		
Rob Sutherland-Brown, Counsel, Commercial Law division, Legal Services		
Minister of Industry	2	September 27, 1994
The Hon. John Manley		
Special Advisor to the Prime Minister	3	September 28, 1994
The Hon. Mitchell Sharp		
Department of Industry	4	September 29, 1994
Jacques Hains, Director, Corporate Law Policy Directorate, Corporate Governance Branch		
Howard Wilson, Ethics Counsellor		
Rob Sutherland-Brown, Counsel, Commercial Law division, Legal Services		
Canadian Chamber of Commerce	5	October 4, 1994
Sharon Glover, Senior Vice-President, Government Relations and Policy		
Timothy Reid, President		
Canadian Society of Association Executives		
Jack Shand, President		
Ken Graydon, Past President		
Ron Evason, Past President		
Corporation House		
Samuel F. Hughes, Chairman		
Ronald C. Lefebvre, Vice-President and Director		
Canadian Labour Congress	6	October 5, 1994
Pat Kerwin, Director, Political Action		
Nancy Riche, Executive Vice-President		

Associations and Individuals	Issue	Date
<i>Conseil du patronat du Québec</i> Ghislain Dufour, President Raymond Garon, Director General, "Union des municipalités du Québec"		
Canadian Airlines International Limited Robert J. Petryk, Director, Government Affairs	7	October 6, 1994
Canadian Bar Association Alan Young, Associate, Osler, Hoskin & Harcourt Joan Bercovitch, Senior Director, Legal & Government Affairs		
Ontario Forest Industries Association R. Marie Rauter, President		
Smith, Lyons, Torrance, Stevenson & Mayer Jacques M. Shore Paul Lepsoe		
Dalhousie University Professor Paul Pross, School of Public Administration, Bridgewater, Nova Scotia	8	October 18, 1994
University of British Columbia Professor William Stanbury, UPS Foundation Professor of Regulation and Competition Policy, Faculty of Commerce and Business Administration, Portland, Oregon		
Canadian Dental Association Jardine Neilson, Executive Director Sandra Davis, Manager, Corporate Affairs	9	October 19, 1994
Canadian Federation of Independent Business Garth Whyte, Director of National Affairs		
Canadian Nurses Association Maureen Farrington, Director of Communications Carole Pressault, Public and Governmental Relations Officer		
Child Care Advocacy Association of Canada Jocelyne Tougas, Executive Director		
National Voluntary Organizations Coalition Rose Potvin, Executive Director		

Associations and Individuals	Issue	Date
Coalition for Government Transparency Bill Eggertson, Executive Director, Canadian Earth Energy Association Ed Kennedy, President, Canadian Geomatics Industry Association	10	October 20, 1994
Democracy Watch Duff Conacher, Coordinator Craig Forcese, Member of the Board of directors		
Government Relations Institute Mark Resnick, President Elizabeth Roscoe, Vice-President Leo Duguay, Vice-President John Evans, Director		
Public Affairs Association Graham Murray, President Brendan Hawley, Member of the Board of directors		
SAMCI Susan Murray, President Jim Everson, Vice-President		
Canadian Chemical Producers' Association David W. Goffin, Secretary-Treasurer J. Arthur O'Connor, Vice-President, Public Affairs	11	October 25, 1994
Canadian Trucking Association Gilles J. Bélanger, President Laura Scott Kilgour, Executive Director		
Railway Association of Canada Jim N. Spears, Vice-President		
Shipping Federation of Canada David Garon, Administrative Officer		
Canadian Automobile Association Richard J. Godding, Acting President	12	October 26, 1994

Associations and Individuals	Issue	Date
Canadian Manufacturers' Association		
Norman J. Stewart, Vice-President, General Counsel & Secretary, Ford Motor Company of Canada Ltd.		
Seymour Trachimovsky, General Counsel & Corporate Secretary, DuPont Canada Inc.		
Doug Montgomery, Government Relations, Canadian Manufacturers' Association		
Grocery Products Manufacturers of Canada		
George Fleischmann, President & Chief Executive Officer		
Carleton University	13	October 27, 1994
Professor Ian Lee		
Professor Glen Toner		
GPC Government Policy Consultants		
Patrick Ross, President		
Bruce Rawson, Vice-Chairman		
Grainger & Associates	14	November 1, 1994
Brian Grainger		
<i>Pierre Morin Conseils Ltée</i>		
Pierre Morin		
McMaster University		
Professor Michael Atkinson, Department of Political Sciences		
Canadian Construction Association	15	November 2, 1994
Michael Makin, Senior Director, Public Affairs		
Canadian Organization of Small Business Inc.		
Don R. Eastcott, Managing Director and Corporate Secretary		
Ranger Oil Ltd.		
Simon Reisman, Chairman, Calgary, Alberta		
Dworkin Communications Inc.	16	November 3, 1994
Lawrence Dworkin, President		
Michael Butler & Associates Inc.		
Michael E. Butler		

Associations and Individuals	Issue	Date
Borden & Elliott John Hylton	17	November 15, 1994
E.E. Hobbs & Associates Ltd. Deborah Challis, President Don Goodwin, Director		
Robert Epstein & Associates Inc. Robert Epstein, President		
Individual Presentation G.J. Robert Boyle Brian Craik		
Criminal Lawyers' Association Bob Wakefield	18	November 16, 1994
Hession, Neville & Associates William H. Neville, Chairman		
J. Richard Finlay & Partners J. Richard Finlay, Chairman		
Canadian Pharmaceutical Association Noëlle-Dominique Wilems, Director, Government & Public Affairs	19	November 17, 1994
Lobby Monitor John Chenier		
Roddick & Peck Robert F. Roddick, Lawyer		
Thrust Line International Sean Henry, Executive Director		

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 23, 1994

(21)

[Text]

The Sub-Committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met *in camera* at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 307, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Dennis Mills, Alex Shepherd, and Paul Zed.

Acting Member present: Walt Lastewka for Tony Valeri.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn and Brian O'Neal, Research Officers. *From the Legislative Counsel Office:* Michael Clegg, Q.C.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

The Sub-Committee discussed its report to the House.

At 5:20 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, DECEMBER 1, 1994

(22)

The Sub-Committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met *in camera* at 9:37 o'clock a.m. this day, in Room 307, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Alex Shepherd, and Paul Zed.

Acting Members present: John Bryden for Dennis Mills and John English for Tony Valeri.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer. *From the Legislative Counsel Office:* Philippe Ducharme.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

The Sub-Committee proceeded to the consideration of a Discussion Draft.

At 12:10 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, DECEMBER 6, 1994

(23)

The Sub-Committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met *in camera* at 3:35 o'clock p.m. this day, in Room 208, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Ken Epp, and Paul Zed.

Acting Members present: John Bryden for Dennis Mills, Barry Campbell for Alex Shepherd and David Iftody for Tony Valeri.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer. *From the Legislative Counsel Office:* Michael Clegg, Q.C.

Witnesses: From the Department of Industry Canada: David Tobin, Director General, Corporate Governance Branch; Rob Sutherland-Brown, Counsel, Commercial Law Division, Legal Services.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a Discussion Draft.

At 5:30 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, DECEMBER 7, 1994
(24)

The Sub-Committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met *in camera* at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 306, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Alex Shepherd, and Paul Zed.

Acting Members present: John Bryden for Dennis Mills and Ivan Grose for Tony Valeri.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer. *From the Legislative Counsel Office:* Michael Clegg, Q.C.

Witnesses: From the Department of Industry Canada: David Tobin, Director General, Corporate Governance Branch; Rob Sutherland-Brown, Counsel, Commercial Law Division, Legal Services.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a Discussion Draft.

At 5:58 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, DECEMBER 8, 1994
(25)

The Sub-Committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met *in camera* at 10:40 o'clock a.m. this day, in Room 306, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Dennis Mills, Alex Shepherd, and Paul Zed.

Acting Member present: John Bryden for Tony Valeri.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer. *From the Legislative Counsel Office:* Michael Clegg, Q.C.

Witnesses: From the Department of Industry Canada: David Tobin, Director General, Corporate Governance Branch; Rob Sutherland-Brown, Counsel, Commercial Law Division, Legal Services.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a Discussion Draft.

At 11:55 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, DECEMBER 13, 1994

(26)

The Sub-Committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met *in camera* at 3:35 o'clock p.m. this day, in Room 306, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Dennis Mills, Tony Valeri, and Paul Zed.

Acting Member present: Jack Anawak for Alex Shepherd.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn and Brian O'Neal, Research Officers. *From the Legislative Counsel Office:* Michael Clegg, Q.C.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

Witnesses: From the Department of Industry Canada: Jacques Hains, Director, Corporate Law Policy Directorate, Corporate Governance Branch; Rob Sutherland-Brown, Counsel, Commercial Law Division, Legal Services.

The Sub-Committee resumed consideration of a Discussion Draft.

At 4:50 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, FEBRUARY 9, 1995

(27)

The Sub-Committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met *in camera* at 10:06 o'clock a.m. this day, in Room 307, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Dennis Mills, Alex Shepherd, Tony Valeri, and Paul Zed.

Other Members present: John Bryden and Andy Mitchell.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn and Brian O'Neal, Research Officers.

Witnesses: From the Department of Industry Canada: Jacques Hains, Director, Corporate Law Policy Directorate, Corporate Governance Branch; Rob Sutherland-Brown, Legal Counsel, Commercial Law Division, Legal Services; Cornelius von Bayer, Director, Policy, Planning and Procedures, Office of the Ethics Counsellor.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a Discussion Draft.

At 11:40 a.m., the sitting was suspended.

At 11:46 a.m., the sitting was resumed.

At 12:10 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, FEBRUARY 14, 1995
(28)

The Sub-Committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met *in camera* at 3:30 o'clock p.m. this day, in Room 307, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Alex Shepherd, and Paul Zed.

Acting Members present: Andy Mitchell for Dennis Mills and Harry Verran for Tony Valeri.

Other Member present: John Bryden.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn and Brian O'Neal, Research Officers. *From the Legislative Counsel Office:* Michael Clegg, Q.C.

Witnesses: From the Department of Industry Canada: Jacques Hains, Director, Corporate Law Policy Directorate, Corporate Governance Branch; Rob Sutherland-Brown, Legal Counsel, Commercial Law Division, Legal Services.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a Discussion Draft.

At 5:21 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, FEBRUARY 15, 1995

(29)

The Sub-Committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met *in camera* at 3:45 o'clock p.m. this day, in Room 307, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Ken Epp, Tony Valeri, and Paul Zed.

Acting Members present: Roger Pomerleau for Michel Bellehumeur, Nick Discepola for Dennis Mills and John English for Alex Shepherd.

Other Member present: John Bryden.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn and Brian O'Neal, Research Officers. *From the Legislative Counsel Office:* Michael Clegg, Q.C.

Witnesses: From the Department of Industry Canada: Jacques Hains, Director, Corporate Law Policy Directorate, Corporate Governance Branch; Rob Sutherland-Brown, Legal Counsel, Commercial Law Division, Legal Services; Cornelius von Bayer, Director, Policy, Planning and Procedures, Office of the Ethics Counsellor.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a Discussion Draft.

At 6:10 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MARCH 14, 1995

(30)

The Sub-Committee on Bill C-43 of the Standing Committee on Industry met at 10:40 o'clock a.m. this day, in Room 209, West Block, the Chairman, Paul Zed, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Dennis Mills, Tony Valeri, Paul Zed.

Acting Member present: Andy Mitchell for Alex Shepherd.

Other Member present: Mauril Bélanger.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jack Stilborn and Brian O'Neal, Research Officers.

Appearing: Dennis Mills, Parliamentary Secretary to the Minister of Industry.

Witnesses: Officials from the Department of Industry: Jacques Hains, Director, Corporate Law Policy Directorate, Corporate Governance Branch; Rob Sutherland-Brown, Legal Counsel, Commercial Law division, Legal Services.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 15, 1994. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, June 22, 1994, Issue No. 1*).

The Sub-Committee proceeded to the clause by clause consideration of Bill C-43.

The Chairman made a statement.

On Clause 1

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 1 be amended by striking out lines 7 to 14 on page 1 and substituting the following therefor:

““Organization” includes

- (a) a business, trade, industry, professional or voluntary organization,
- (b) a trade union or labour organization,
- (c) a chamber of commerce or board of trade,
- (d) a partnership, association, charitable society, coalition or interest group,
- (e) a government, other than the Government of Canada, and
- (f) a corporation without share capital incorporated to pursue activities without financial gain to its members;”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 1; Nays: 3.

Dennis Mills moved,—That Clause 1 be amended by striking out lines 7 to 14 on page 1 and substituting the following therefor:

““Organization” includes

- (a) a business, trade, industry, professional or voluntary organization,
- (b) a trade union or labour organization,
- (c) a chamber of commerce or board of trade,
- (d) a partnership, association, charitable society, coalition or interest group,
- (e) a government, other than the Government of Canada, and
- (f) a corporation without share capital incorporated to pursue, without financial gain to its members, objects of a national, provincial, patriotic, religious, philanthropic, charitable, scientific, artistic, social, professional or sporting character of other similar objects;”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division: Yeas: 3; Nays: 2.

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 1 be amended by adding immediately after line 19 on page 1 the following:

““senior official” means a public office holder whose classification is equal to or higher than the level of a director general.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2; Nays: 3.

Clause 1, as amended, carried, on division.

On Clause 2

Dennis Mills moved,—That Clause 2 be amended

(a) by striking out line 20 on page 1 and substituting the following therefor:

“2. (1) Paragraph 4(1)(d) of the Act is re-”

(b) by adding immediately after line 2 on page 2, the following:

“(2) Subsection 4(2) of the Act is amended by striking out the word “or” at the end of paragraph (a), by adding the word “or” at the end of paragraph (b) and by adding the following after paragraph (b):

(c) any oral or written submission made to a public office holder by an individual on behalf of any person or organization in direct response to a written request from a public office holder, for advice or comment in respect of any matter referred to in any of subparagraphs 5(1)(a)(i) to (vi) or paragraphs 6(1)(a) to (e) or 7(1)(a) to (e).”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division: Yeas: 3; Nays: 1.

Clause 2, as amended, carried.

On Clause 3

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 3 be amended by

(a) striking out line 8 on page 2 and substituting the following therefor:

“this section referred to as the client”) and, within the time periods referred to in subsection (1.1), every employee of a person or a corporation (in this section referred to as the “employer”), a significant part of whose duties as an employee is to communicate with public office holders on behalf of the employer or, where the employer is a corporation, on behalf of any subsidiary of the employer or any corporation of which the employer is a subsidiary, un-”

(b) striking out lines 41 and 42 on page 2 and substituting the following therefor:

“(1.1) An employee to whom subsection (1) applies shall file a return

(a) where the duties described in subsection (1) commenced to be a significant part of the duties of that employee before the date on which that subsection comes into force, within two months after that date;

(b) where the duties described in subsection (1) commence to be a significant part of the duties of that employee on or after that date, within two months after the date on which those duties commence to be a significant part of the duties of that employee; and

(c) within two months after the end of each financial year of the employer or, if the employer does not have a financial year, within two months after the end of each calendar year, beginning with the financial year or calendar year, as the case may be, in which the employee is required to file a return pursuant to paragraph (a) or (b).

Contents of return

(2) An individual or employee to whom subsection (1) applies shall file a return setting out the following information with respect to the undertaking or with respect to the duties of the employee, as the case may be:”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 1; Nays:2.

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 3 be amended by striking out lines 5 to 31 on page 3 and substituting the following therefor:

“(b) the name and business address of the client or the employer and the name and business address of any person or organization that, to the knowledge of the individual or employee, controls or directs the activities of the client or employer and has a direct interest in the outcome of the individual’s or the employee’s activities on behalf of the client or the employer,

(c) where the client or employer is a corporation, the name and business address of each subsidiary of the corporation that, to the knowledge of the individual or employee, has a direct interest in the outcome of the individual’s or the employee’s activities on behalf of the client or employer;

(d) where the client or employer is a corporation that is a subsidiary of any other corporation the name and business address of that other corporation;

(e) where the client is a coalition, the name and business address of each corporation or organization that is a member of the coalition;

(e.1) if applicable, the financial year of the client or the employer;

(e.2) a description in summary form of the employer’s business or activities and such other information to identify the employer’s business or activities as is prescribed;

(e.3) where the employee is attempting to influence any matter described in paragraphs (1)(a) to (f) at the time the return is filed, particulars to identify the relevant subject-matter and such other information respecting the subject-matter as is prescribed;

(f) particulars to identify the subject-matter in respect of which the individual has undertaken to communicate with a public office holder or to arrange a meeting, or in respect of which the employee has communicated or expects to communicate with public office holders during the financial year of the employer in which the return is filed or, if the em-

ployer does not have a financial year, during the calendar year in which the return is filed, in an attempt to influence any matter described in paragraphs (1)(a) to (f), and such other information respecting those subject-matters as is prescribed;

After debate thereon, the question being put on the statement, it was negatived on the following division: Yeas: 1; Nays: 2.

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 3 be amended by adding immediately after line 25 on page 3 the following:

“(e.1) the remuneration paid to the individual by the client in respect of the undertaking;”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 1; Nays: 2.

Dennis Mills moved,—That Clause 3 of Bill C-43 be amended by adding immediately after line 31 on page 3 the following:

“(f.1) where applicable, whether the payment to the individual is in whole or in part contingent on the individual’s degree of success in influencing any matter described in subparagraphs (1)(a)(i) to (vi);”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Michel Bellehumeur moved,—That Bill C-43 be amended by adding immediately after line 42 on page 3 the following:

“(h.1) the name of the minister or senior official, if applicable, with whom the individual has communicated or expects to communicate or with whom the individual has arranged a meeting or expects to arrange a meeting;”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2; Nays: 3.

Dennis Mills moved,—That Clause 3 of Bill C-43 be amended

(a) by striking out line 1 on page 4 and substituting the following:

“technique, including appeals to members of the public through the mass media or by direct communication that seek to persuade members of the public to communicate directly with a public office holder in an attempt to place pressure on the public office holder to endorse a particular opinion (in this Act referred to as “grass-roots communication”), that the individual has used or”

(b) by striking out line 19 on page 7 and substituting the following:

“tion technique, including grass-roots communication within the meaning of paragraph 5(2)(i) that the employee has used”

(c) by striking out lines 23 and 24 on page 10 and substituting the following:

“tion technique, including grass-roots communication within the meaning of paragraph 5(2)(i) that any such employee

(i) has used during the period for which the return is required to be filed pursuant to subsection (2), and

(ii) is expected to use during the next following six month period,

in attempt to”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division: Yeas: 3; Nays: 1.

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 3 be amended by striking out line 5 on page 4 and substituting the following therefor:

“identify of the individual, the client, the employee, the employer, any”

After debate thereon, the question being put on the amendment and the result of the vote having been announced: Yeas: 2; Nays: 2, the Chairman voted against the amendment.

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 3 be amended by striking out line 24 on page 4 and substituting the following therefor:

“individual has filed a return, or an employee whose duties described in subsection (1) have changed or are no longer a significant part of the employee’s duties, shall advise”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 1; Nays: 3.

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 3 be amended by striking out lines 4 to 45 on page 5, lines 1 to 46 on page 6, lines 1 to 48 on page 7 and lines 1 to 6 on page 8 and substituting the following therefor:

“sions.

(8) In this section, “employee” includes an”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 1; Nays: 3.

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 5 be amended by adding immediately after line 4 on page 5 the following:

“(8) An individual shall file with the registrar, in a return in the prescribed form and manner that is updated every six months, the following information:

(a) positions held and periods of employment with

(i) federal, provincial or local governments,

(ii) political parties, and

(iii) a cabinet minister as “exempt staff”;

(b) unpaid executive positions with political parties;

(c) the number of hours of volunteer work, in excess of 40 hours in a year, for a political party, candidate, leadership candidate or riding association;

(d) periods during which the individual held elective office (federal, provincial or local) or was an unsuccessful candidate for elective office; and

(e) contributions to any political parties, including contributions to candidates of such parties.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2; Nays: 3.

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 6 be amended

(a) by striking out line 27 on page 5 and substituting the following:

“Canada,”

(b) by striking out line 30 on page 5 and substituting the following:

“of Her Majesty in right of Canada, or

(f) the awarding of any contract by or on behalf of Her Majesty in right of Canada.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 1; Nays: 2.

Michel Bellehumeur moved,—That Bill C-43 be amended by adding immediately after line 17 on page 7 the following:

“(j.1) the name of the minister or senior official, if applicable, with whom the employee has communicated or expects to communicate, in connection with any matter referred to in paragraph (g) or (h), is employed or serves;”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2, Nays: 3.

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 6 be amended by adding immediately after line 8 on page 8 the following:

“(8) An employee shall file with the registrar, in a return in the prescribed form and manner that is updated every six months; the following information:

(a) positions held and periods of employment with

(i) federal, provincial and local governments,

(ii) political parties, and

(iii) a cabinet minister as “exempt staff”;

(b) unpaid executive positions with political parties,

(c) the number of hours of volunteer work, in excess of 40 hours in a year, for a political party, candidate, leadership candidate or riding association,

(d) periods during which the employee held elective office (federal, provincial or local) or was an unsuccessful candidate for elective office; and

(e) contributions to any political parties, including contribution to candidates of such parties.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2; Nays: 3.

Dennis Mills moved,—That Clause 3 of Bill C-43 be amended

(a) by striking out lines 5 to 19 on page 9 and substituting the following:

“within two months after that date and thereafter within thirty days after the expiration of each six month period after the date of filing; and

(b) where, on that date, the organization does not employ any individual whose duties are as described in that subsection, within two months after the date on which the organization first commences to employ such an individual and thereafter within thirty days after the expiration of each six month period after the date of filing.”

(b) by striking out lines 26 and 27 on page 9.

(c) by striking out lines 33 to 42 on page 10.

(d) by renumbering the subsequent paragraphs and any cross-references thereto accordingly.

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Dennis Mills moved,—That Clause 3 of Bill C-43 be amended by adding immediately after line 34 on page 9 the following:

“(e.1) where the organization is funded in whole or in part by a government, the name of the government or government agency, as the case may be, and the amount of funding received by the organization from that government or government agency;”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division: Yeas: 4; Nays: 1.

Dennis Mills moved,—That Clause 3 of Bill C-43 be amended

(a) by striking out lines 1 to 6 on page 10 and substituting the following:

“(i) has communicated with public office holders during the period for which the return is filed under subsection (2) and

(ii) is expected to communicate with public office holders during the next following six month period,

in an at-”

(b) by striking out lines 18 and 19 on page 10 and substituting the following:

“employee

(i) has communicated during the period for which the return is required to be filed pursuant to subsection (2), and

(ii) is expected to communicate with public office holders during the next following six month period,

in connection with”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division: Yeas: 3; Nays: 1.

Michel Bellehumeur moved,—That Bill C-43 be amended by adding immediately after line 21 on page 10 the following:

“(j.1) the name of the minister or senior official, if applicable, with whom any such employee has communicated or expects to communicate, in connection with any matter referred to in paragraph (g) or (h), is employed or serves;”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2, Nays: 3.

Clause 3, as amended, carried, on division.

Clause 4 carried.

On Clause 5

Michel Bellehumeur moved,—That Bill C-43, in Clause 5, be amended by adding after line 25 on page 12 the following:

“9.1 (1) The registrar may carry out an investigation of any individual, person or organization required to file a return under section 5, 6 or 7 to determine whether the individual, person or organization has fulfilled the requirements of those sections.

(2) The registrar may carry out an investigation of any individual, person or organization if the registrar has reason to believe that the individual, person or organization has been involved in activities that require them to file a return under section 5, 6 or 7 but they have not done so.

(3) If the registrar, during an investigation or otherwise, becomes aware of any arrangement or scheme that exists principally to enable persons attempting to bring influence on public office holders to evade registering or providing information in the manner intended by this Act, the registrar may carry out an investigation, order the parties involved to comply with this Act as if the arrangement or scheme did not exist and prepare a report on the matter, which may include recommendations for amendments to this Act, and cause the report to be laid before the House of Commons.

For the purposes of conducting an investigation under this section, the registrar may

(a) in the same manner and to the same extent as a superior court of record

(i) summon and enforce the attendance of persons before the registrar and compel them to give oral or written evidence on oath, and

(ii) compel persons to produce any documents or other things that the registrar considers necessary for the investigation; and

(b) administer oaths and receive and accept information, whether or not it would be admissible as evidence in a court of law.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2; Nays: 3.

Dennis Mills moved,—That Clause 5 of Bill C-43 be amended by adding immediately after line 25 on page 12 the following:

“(3) The registrar may verify the information contained in any return or other document submitted to the registrar under this Act.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division: Yeas: 3; Nays: 1.

Dennis Mills moved,—That Clause 5 of Bill C-43 be amended

(a) by striking out line 26 on page 12 and substituting the following:

“(3) The registry shall be open to public”

(b) by adding immediately after line 28 on page 12 the following:

“**10.** (1) The registrar may issue advisory opinions and interpretation bulletins with respect to the enforcement, interpretation or application of this Act other than under sections 10.1 to 10.4.

(2) The advisory opinions and interpretation bulletins are not statutory instruments for the purposes of the *Statutory Instruments Act* and are not binding.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Michel Bellehumeur moved,—That Bill C-43, in Clause 5, be amended by replacing lines 32 to 43 on page 12 with the following therefor:

“**10.2** The Ethics Counsellor shall, by regulation, after consulting persons and organizations that the Counsellor considers are interested in the Code and after receiving the approval of the committee of the House of Commons that normally considers matters relating to ethics and lobbying, prescribe a Lobbyists’ Code of Ethics respecting the activities described in subsections 5(1), 6(1) and 7(1).”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2; Nays: 3.

Dennis Mills moved,—That Clause 5 of Bill C-43 be amended by striking out and substituting the following at line 40 on page 12:

“(3) The Code shall be referred to a committee of the House of Commons before being published under subsection (4).

(4) The Code is not a statutory instrument’.

After debate thereon, the question being put in the amendment, it was agreed to.

Michel Bellehumeur moved,—That Bill C-43, in Clause 5, be amended by replacing lines 1 to 4 on page 13 with the following therefor:

“**10.3** (1) Where the Ethics Counsellor has reasonable grounds to believe that a person has breached the Code or pursuant to a request of the committee of the House of Commons that normally considers matters relating to ethics and lobbying or pursuant to the tabling of a motion in the House of Commons supported by at least thirty members, the Ethics Counsellor shall investigate to determine whether a”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 1; Nays: 3.

Dennis Mills moved,—That Clause 5 of Bill C-43 be amended

(a) by striking out lines 1 to 4 on page 13 and substituting the following:

“**10.3** (1) The following individuals shall comply with the Code:

(a) an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or 6(1); and

(b) an individual who, in accordance with paragraph 7(3)(f), is named in a return filed under subsection 7(1).

(2) Section 126 of the *Criminal Code* does not apply in respect of a contravention of subsection (1).

10.4 (1) Where the Ethics Counsellor believes on reasonable grounds that a person has breached the Code, the Ethics Counsellor shall investigate to determine whether a”.

(b) by striking out line 13 on page 14 and substituting the following:

“**10.5** (1) After conducting an investigation,”

(c) by renumbering any cross-references accordingly.

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division: Yeas: 3; Nays: 2.

Dennis Mills moved,—That Clause 5 of Bill C-43 be amended by striking out lines 18 to 22 on page 13 and substituting the following therefor:

“payment received, disbursement made or expense incurred by an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or 6(1) or by an individual who, in accordance with paragraph 7(3)(f), is named in a return filed under subsection 7(1), in respect of any matter referred to in any of subparagraphs 5(1)(a)(i) to (vi) or paragraphs 6(1)(a) to (e) or 7(1)(a) to (e) as the case may be; and”

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Michel Bellehumeur moved,—That Bill C-43, in Clause 5, be amended by replacing lines 13 to 21 on page 14 with the following:

“**10.4** (1) After conducting an investigation, the Ethics Counsellor shall prepare a detailed report on the findings of the investigation and submit it to the House of Commons.

(2) Every report made by the Ethics Counsellor under subsection (1) to the House of Commons shall be submitted to the Speaker of the House for tabling in the House.

(3) The report may contain details of any”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2; Nays: 3.

Dennis Mills moved,—That Clause 5 of Bill C-43 be amended by striking out line 15 on page 14 and substituting the following therefor:

“of the investigation, including the findings, conclusions and reasons for the Ethics Counsellor’s conclusions, and submit”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed on the following division: Yeas: 3; Nays: 1.

Dennis Mills moved,—That Clause 5 of Bill C-43 be amended by striking out lines 22 to 25 on page 14 and substituting the following therefor:

“payment received, disbursement made or expense incurred by an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or 6(1) or by an individual who, in accordance with paragraph 7(3)(f), is named in a return filed under subsection 7(1), in respect of any matter referred to in any of subparagraphs 5(1)(a)(i) to (vi) or paragraphs 6(1)(a) to (e) or 7(1)(a) to (e), as the case may be,”

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Michel Bellehumeur moved,—That Bill C-43 be amended by adding immediately after line 27 on page 14 the following:

“**10.5** The Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service administered by the Ethics Counsellor is a statutory instrument for the purposes of the *Statutory Instruments Act*.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2; Nays: 3.

Dennis Mills moved,—That Clause 5 of Bill C-43 be amended by adding immediately after line 27 on page 14 the following:

“**10.5** The Ethics Counsellor shall, within three months after the end of each fiscal year, prepare a report with regard to the exercise of the powers, duties and functions conferred on the Ethics Counsellor under this Act during the fiscal year and submit the report to the Registrar General of Canada who shall cause a copy of it to be laid before each House of Parliament on any of the first fifteen sitting days on which that House is sitting after it is received.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed on the following division: Yeas: 4; Nays: 1.

Clause 5, as amended, carried on division.

On Clause 6

Dennis Mills moved,—That Clause 6 of Bill C-43 be amended by striking out lines 30 to 33 on page 14 and substituting the following therefor:

“11. (1) The registrar shall, within three months after the end of each fiscal year, prepare a report with regard to the administration of this Act, other than sections 10.1 to 10.4, during”

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 6 be amended by striking out line 35 on page 14 and substituting the following therefor:

“Registrar General of Canada who shall cause a copy of it to be laid before each House of Parliament on any of the first fifteen sitting days on which that House is sitting after it is received.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2; Nays: 3.

Clause 6, as amended, carried on division.

On Clause 7

Dennis Mills moved,—That Clause 7 of Bill C-43 be amended by striking out line 19 on page 15 and substituting the following therefor:

“any provision of this Act, other than subsection 10.3(1), or the regulations is”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to on the following division: Yeas: 4; Nays: 1.

Michel Bellehumeur moved,—That Bill C-43 be amended by adding immediately after line 36 on page 15 the following:

“(2.1) Every individual described in subsections 5(1), 6(1) or 7(1) who contracts to receive remuneration for services described in those subsections from or on behalf of a client or employer that is contingent in whole or in part on the successful disposition of the matter in respect of which the services are provided is guilty of an offence and liable

(a) on summary conviction, to a fine not exceeding fifty thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding one year, or to both; and

(b) on proceedings by way of indictment, to a fine not exceeding two hundred thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding three years, or to both.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 1; Nays: 3.

Clause 7, as amended, carried on division.

Clauses 8, 9, 10 and 11 were severally carried.

On Clause 12

Michel Bellehumeur moved,—That Bill C-43, in Clause 12, be amended:

(a) by replacing line 23 on page 16 with the following:

shall, on the expiration of two years after”

(b) by adding after line 4 on page 17 the following:

“(3) On the last day of the twelfth month following submission of the report under subsection (2), and every year thereafter on that date, the committee shall submit to the House of Commons an annual report on the administration and operation of the Act.”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2; Nays: 3.

Clause 12 carried on division.

Clause 13 carried.

On Clause 14

Michel Bellehumeur moved,—That Clause 14 be amended by striking out lines 23 and 24 on page 17 and substituting the following therefor:

14. This Act shall come into force sixty days following Royal Assent.

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division: Yeas: 2, Nays: 3.

Clause 14 carried, on division.

The title carried.

The Bill, as amended carried, on division.

Ordered,—That the Committee order a report of the Bill, as amended, for the use of the House at Report Stage.

Ordered,—That the Bill, as amended, be reported to the Standing Committee on Industry.

The Committee proceeded to the consideration of the Substantive Report on Bill C-43.

Andy Mitchell moved,—That the Substantive Report be amended as follows:

(a) by adding immediately after “conflict of interest” on page 45 the following:

“As set out in the Prime Minister’s press release of June 1994, the appointment of the Ethics Counsellor is designed to strengthen and broaden the advisory capacity within the Government of Canada on all ethical issues.”

(b) by striking out the words “on the contrary” after the words “a conflict of interest” in the third line of the third paragraph on page 46 by adding the following:

“In fact, these two responsibilities fit well together. The Ethics Counsellor will help to keep order inside the government in the areas covered by the Conflict of Interest Code, and he would also deal with lobbying seen from outside in, under the powers proposed in C-43. Moreover,”

(c) by adding immediately after the words “conduct of lobbyists” in the second line of the fourth paragraph on page 46 the following words:

“It is necessary to take a holistic view of the decision-making process, which involves various stakeholders including public office holders, the public and lobbyists.”

(d) by adding after the fourth paragraph on page 46 the following:

The Starr-Sharp Report of May 1984 recommended that the Assistant Deputy Registrar General’s function be elevated “into a new entity, a body or office which would have a clearer mandate, broader powers, and a higher public profile.” The Report also recommended that the head of this new body be called the “Ethics Counsellor.” In June 1994, the Prime Minister created the function of the Ethics Counsellor precisely to meet these objectives. In fact, the Ethics Counsellor’s new powers are broadened, particularly in the areas of lobbyists registration and the lobbyists’ code of conduct.”

(e) by striking out on page 47 after the words “prime ministerial decisions”, all the words beginning with “we think it is important” and ending with the words “underlying this Act”.

(f) by striking out the words “and publicize information on lobbyists’ fees, salaries, arrangements for payment and spending” in the second recommendation on page 49 and by adding the following:

“as evidence and include in the report of an investigation any payment received, disbursement made or expense incurred by a lobbyist,”

(g) by striking out the words, “as does the fact that the Ethics Counsellor would remain a public servant reporting to a minister of the government, in the first paragraph on page 50.

(h) by striking out all the words after the word “Parliament” in the fourth paragraph on page 50.

(i) by striking out the words “Most of our witnesses” to “however” in the fifth paragraph on page 50 and by adding the words “in fact” before the words “we do not think”.

The question being put on the motion, it was agreed to.

Andy Mitchell moved,—That the substantive report be adopted as amended.

The question being put on the motion, it was agreed to on the following recorded division:

YEAS:

Dennis Mills

Andy Mitchell

Tony Valeri—(3)

NAYS:

Michel Bellehumeur

Tony Valeri—(2)

Ordered,—That dissenting opinions prepared by the Opposition Parties and other Members of the Sub-Committee who may wish to do so, be printed in the Committee's Report to the House, immediately following the Chairman's signature; provided that it be made available to the Clerk of the Committee, in one or both official languages no later than 4:00 o'clock p.m. on Tuesday, March 14, 1995.

Ordered,—That the Chairman be authorized to report to the Standing Committee on Industry.

At 12:55 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

J.M. Robert Normand

Clerk of the Sub-Committee

(i) Par suppression des mots « Même si la plupart de nos témoins » jusqu'à « Nous ne croyons pas », deuxième paragraphe, page 55.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Andy Mitchell propose,—Que le Rapport de fond modifié soit adopté.

La motion, mise aux voix par appel nominal, est adoptée.

POUR:

Dennis Mills
Andy Mitchell
Tony Valeri—(3)

CONTRE:

Michel Bellemineur
Ken Epp—(2)

Il est ordonné,—Que les opinions dissidentes préparées par les partis d'opposition et par tout autre membre du Comité qui désire le faire soient imprimées dans le rapport du Comité, immédiatement après la signature du président; pourvu que les textes anglais et français soient remis au greffier du comité au plus tard à 16 heures le mardi 14 mars 1995.

Il est ordonné,—Que le président soit autorisé à faire rapport au Comité permanent de l'industrie.

À 12 h 55, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Sous-comité
J.M. Robert Normand

Andy Mitchell propose.—Que le Rapport de fond soit ainsi modifié :

(a) par ajout, à la page 49, immédiatement après «pour ce qui est des conflits d'intérêts», de ce qui suit :

« Comme le premier ministre l'a indiqué en juin 1994 dans un communiqué de presse, la création du poste de conseiller en éthique permettra au gouvernement de disposer de plus de latitude et de pouvoir en matière de consultation et surveillance sur tout ce qui se rapporte à la déontologie au sein du gouvernement du Canada. »

(b) Par substitution, à la page 49, quatrième paragraphe, aux mots «Au contraire», après les mots «un conflit d'intérêts», de ce qui suit :

«En fait, ces deux responsabilités sont tout à fait compatibles. Le conseiller en éthique s'occupe des questions internes au gouvernement, assujetties au Code régissant les conflits d'intérêts et également, conformément aux dispositions du projet de loi C-43, des questions de lobbying, mais vues de l'extérieur. En outre, [...]»

(c) Par ajout, immédiatement après les mots «et celle des lobbyistes», page 50, à la quatrième ligne du dernier alinéa, de ce qui suit :

« En fait, il faut donner à la prise des décisions relatives à cette question une dimension globale, en faisant appel aux divers intervenants, notamment aux titulaires de charge publique, aux citoyens et aux lobbyistes. »

(d) Par ajout du nouvel alinéa suivant, à la page 51, après «là où elles seront plus productives» :

« Le rapport Start-Sharp, datant de mai 1984, avait recommandé que le service du sous-registrateur général adjoint devienne une nouvelle entité, organe ou bureau doté d'un mandat plus clair, de pouvoirs plus étendus et d'une plus grande visibilité. Il avait également proposé de donner au responsable de ce nouveau service le titre de « conseiller en éthique ». En juin 1994, le premier ministre a précisément créé le poste de conseiller en éthique pour atteindre ces objectifs, conseiller dont les responsabilités sont encore plus étendues, particulièrement dans le domaine de l'enregistrement des lobbyistes et du Code de conduite régissant ces derniers. »

(e) Par suppression, à la page 51, après les mots « aux décisions du premier ministre », des mots commençant par « Nous croyons qu'il est important » et qui se terminent par « qui sous-tend la loi ».

(f) Par substitution de ce qui suit aux mots « et à publier les salaires, les modalités de paiement, et les dépenses des lobbyistes » :

« et à publier dans son rapport d'enquête des renseignements sur les honoraires et les dépenses des lobbyistes, »

(g) Par suppression des mots suivants, à la page 54, deuxième alinéa, après les mots « compromettrait sa neutralité » :

« Tout comme le fait qu'il demeurerait un fonctionnaire relevant d'un ministre du gouvernement. »

(h) Par suppression de la phrase venant immédiatement après « Parlement à qui il aurait des comptes à rendre. », à la page 55, premier alinéa.

b) par mise en accusation, une amende maximale de deux cent mille dollars et un emprisonnement maximal de trois ans, ou l'une de ces peines. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 1.

L'article 7 modifié, mis aux voix, est adopté.

Les articles 8, 9, 10 et 11, mis aux voix séparément, sont adoptés.

Article 12

Michel Bellehumeur propose,—Que l'article 12 du projet de loi C-43 soit modifié par substitution à la ligne 22, page 16, de ce qui suit :

« 12. (1) Au début de la troisième année »

Par ajout immédiatement après la ligne 3, à la page 17, de ce qui suit :

« (3) Le dernier jour du douzième mois qui suit la présentation du rapport visé au paragraphe (2), et par la suite annuellement à la même date, le comité présente à la Chambre des communes un rapport annuel portant sur l'application de la loi. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.

L'article 12, mis aux voix, est adopté.

L'article 13 est adopté.

Article 14

Michel Bellehumeur propose,—Que l'article 14 du projet de loi C-43 soit modifié par substitution aux lignes 21 à 23, page 17, de ce qui suit :

« 14. La présente loi entre en vigueur soixante jours après la date de sa sanction royale. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.

L'article 14, mis aux voix, est adopté.

Le titre est adopté.

Le projet de loi modifié, mis aux voix, est adopté.

Il est ordonné,—Que le Comité ordonne qu'un rapport soit fait du projet de loi modifié pour utilisation à l'étape du rapport à la Chambre.

Il est ordonné,—Que rapport soit fait du projet de loi modifié au Comité permanent de l'industrie.

Le Comité étudie le Rapport de fond sur le projet de loi C-43.

« 10.5 Le conseiller présente au registraire général du Canada, dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice, un rapport sur l'exécution, au cours de cet exercice, des pouvoirs et des fonctions que lui confère la présente loi. Le registraire général du Canada le fait déposer devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté par 4 voix contre 1.

L'article 5 modifié est adopté.

Article 6

Dennis Mills propose, —Que l'article 6 du projet de loi C-43 soit modifié par substitution aux lignes 28 à 31, page 14, de ce qui suit :

« de chaque exercice, le directeur présente au registraire général du Canada un rapport sur l'application de la présente loi au cours de cet exercice, sauf les articles 10.1 à 10.4. »

L'amendement, mis aux voix, est adopté.

Michel Bellehumeur propose, —Que l'article 6 soit modifié par substitution à la ligne 31, page 14, de ce qui suit :

« présente loi au cours de cet exercice; ce dernier fait déposer le rapport devant les deux chambres du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de chacune de celles-ci suivant sa réception. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.

L'article 6 modifié, mis aux voix, est adopté.

Article 7

Dennis Mills propose, —Que l'article 7 du projet de loi C-43 soit modifié par substitution à la ligne 22, page 15, de ce qui suit :

« 14. (1) Exception faite du paragraphe 10.3(1), quiconque contrevient à la pré- »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté par 4 voix contre 1.

Michel Bellehumeur propose, —Que l'on modifie le projet de loi C-43 en ajoutant immédiatement après la ligne 42, page 15, ce qui suit :

« (2.1) Toute personne visée au paragraphe 5(1), 6(1) ou 7(1) qui convient de recevoir, d'un client ou d'un employeur ou encore pour le compte de l'un ou l'autre, pour avoir rendu l'un ou l'autre des services visés à ces articles, une rémunération dont la valeur dépend partiellement ou entièrement, du succès de l'objet pour lequel le service a été fourni commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité :

a) par procédure sommaire, une amende maximale de cinquante mille dollars et un emprisonnement maximal d'une année ou l'une de ces deux peines;

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté par 3 voix contre 2.

Dennis Mills propose, —Que l'article 5 du projet de loi C-43 soit modifié par substitution, aux lignes 13 à 16, page 13, de ce qui suit :

« que le lobbyiste-salarié ou le lobbyiste travaillant pour le compte d'une organisation a reçu un paiement ou engagé une dépense se rapportant à une activité visée aux paragraphes 5(1), 6(1) ou 7(1). Il peut en outre faire »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

Michel Bellehumeur propose, —Que l'on modifie le projet de loi C-43, à l'article 5, par substitution, aux lignes 11 à 18, page 14, de ce qui suit

« 10.4 (1) Le conseiller fait rapport à la Chambre des communes au sujet des conclusions de son enquête et des raisons qui motivent ces conclusions.

(2) La présentation des rapports du conseiller à la Chambre des communes s'effectue par remise au président de la Chambre pour dépôt devant celle-ci.

(3) Le rapport peut faire état, lorsque le »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.

Dennis Mills propose, —Que l'article 5 du projet de loi C-43 soit modifié par substitution, aux lignes 11 à 13, page 14, de ce qui suit :

« 10.4 (1) Le conseiller présente au registraire général du Canada un rapport d'enquête dans lequel il motive ses conclusions; ce dernier fait déposer »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté par 3 voix contre 1.

Dennis Mills propose, —Que l'article 5 du projet de loi C-43 soit modifié par substitution, aux lignes 21 à 24, page 14, de ce qui suit :

« ment reçu ou dépense engagée par le lobbyiste-conseil, le lobbyiste salarié ou le lobbyiste travaillant pour le compte d'une organisation et se rapportant à une activité visée aux paragraphes 5(1), 6(1) ou 7(1). »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

Michel Bellehumeur propose, —Que l'on modifie le projet de loi C-43 en ajoutant immédiatement après la ligne 24, page 14, ce qui suit :

« 10.5 Le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique administrée par le conseiller est un texte réglementaire pour l'application de la Loi sur les textes réglementaires. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.

Dennis Mills propose, —Que l'article 5 du projet de loi C-43 soit modifié par ajout, après la ligne 24, page 14, de ce qui suit :

- Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.
- Michel Bellehumeur propose,—Que l'article 5 du projet de loi C-43 soit modifié par substitution aux lignes 28 à 38, page 12, de ce qui suit :
- « 10.2 Le conseiller prévoit, par règlement, après avoir consulté les personnes et les organisations qu'il estime intéressées par l'objet d'un code de déontologie des lobbyistes et obtenu l'approbation du comité de la Chambre des communes habituellement saisi des questions relatives à l'éthique et au lobbying, un code de déontologie portant sur toutes les activités visées aux paragraphes 5(1), 6(1) et 7(1). »
- Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.
- Dennis Mills propose,—Que l'article 5 du projet de loi C-43 soit modifié par substitution, à la ligne 35, page 12, de ce qui suit :
- « (3) Avant d'être publié conformément au paragraphe (4), le code est soumis à l'examen du comité désigné par la Chambre des communes.
- (4) Le code n'est pas un texte réglementaire. »
- Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.
- Michel Bellehumeur propose,—Que l'article 5 du projet de loi C-43 soit modifié par substitution aux lignes 1 à 4, page 13, de ce qui suit :
- « 10.3 (1) Le conseiller fait enquête soit lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction au code, soit à la demande du comité de la Chambre des communes habituellement saisi des questions relatives à l'éthique et au lobbying, soit à la suite du dépôt à la Chambre des communes d'une motion appuyée par au moins trente députés. »
- Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 1.
- Dennis Mills propose,—Que l'article 5 du projet de loi C-43 soit modifié par :
- a) substitution, à la ligne 1, page 13, de ce qui suit :
- « 10.3 (1) Sont tenues de se conformer au code la personne requise par le paragraphe 5(1) ou 6(1) de fournir une déclaration ainsi que l'employé visé à l'alinéa 7(3)).
- (2) L'article 126 du *Code criminel* ne s'applique pas à l'infraction visée au paragraphe (1).
- 10.4 (1) Le conseiller fait enquête »
- b) substitution, à la ligne 11, page 14, de ce qui suit :
- « 10.5 (1) Le conseiller fait rapport au régi-
- c) les changements de désignations numériques, ainsi que de présentation des renvois, qui en découlent.

(2) Le directeur peut procéder à une enquête sur toute personne physique ou morale ou sur toute organisation s'il a des motifs de croire que cette personne ou organisation a participé à des activités l'obligeant à remplir une déclaration en vertu de l'article 5, 6 ou 7 mais qu'elle n'a pas fait de telle déclaration.

(3) Si, soit au cours d'une enquête, soit autrement, le directeur apprend l'existence d'un arrangement ou d'un procédé dont l'objet principal est de permettre à une personne de tenter d'influencer le titulaire d'une charge publique sans s'inscrire ou sans fournir les renseignements prévus à la présente loi, il peut instituer une enquête, ordonner aux personnes en cause de se conformer à la loi comme si l'arrangement ou le procédé n'existait pas. Il peut, en outre, établir un rapport sur ce sujet dans lequel il peut formuler des recommandations sur des modifications à apporter à la loi et faire déposer ce rapport devant la Chambre des communes.

(4) Pour les fins d'une enquête à laquelle il procède en vertu du présent article, le directeur peut :

(a) de la même manière et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives,

(i) devant lui et leur enjoindre de déposer oralement ou par écrit, sous la foi du serment,

(ii) enjoindre à des personnes de produire des documents ou autres pièces qu'il croit nécessaires à son enquête;

b) faire prêter serment et recueillir tout renseignement, qu'il soit ou non admissible en preuve devant un tribunal. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.

Dennis Mills propose, —Que l'article 5 du projet de loi C-43 soit modifié par ajout, après la ligne 21, page 12, de ce qui suit :

(3) Le directeur peut vérifier la régularité des renseignements contenus dans les documents. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté par 3 voix contre 1.

Dennis Mills propose, —Que l'article 5 du projet de loi C-43 soit modifié par :

a) substitution, à la ligne 22, page 12, de ce qui suit :

« (3) Le public peut consulter le registre au »

b) adjonction, après la ligne 24, page 12, de ce qui suit :

« 10. (1) Le directeur peut publier des bulletins d'interprétation et fournir des avis portant sur l'exécution, l'interprétation ou l'application de la présente loi, à l'exception des articles 10.1 à 10.4.

(2) Les bulletins d'interprétation et les avis ne sont pas des textes législatifs au sens de la Loi sur les textes réglementaires et ne sont pas contraignants. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

Dennis Mills propose, —Que l'article 3 du projet de loi C-43 soit modifié par ajout, après la ligne 24, page 9, de ce qui suit :

« e.1) dans le cas où le financement de l'organisation provient en tout ou en partie d'une administration publique, le nom de cette dernière et, le cas échéant, celui de son mandataire et les montants en cause; »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté par 4 voix contre 1.

Dennis Mills propose, —Que l'article 3 du projet de loi C-43 soit modifié par :

a) substitution, à la ligne 36, page 9, et aux lignes 1 à 3, page 10, de ce qui suit :

« niqué avec le titulaire d'une charge publique au cours de la période applicable aux termes du paragraphe (2), ou compte communiquer avec lui au cours des six prochains mois afin d'influencer »

b) substitution, à la ligne 15, page 10, de ce qui suit :

« il a communiqué au cours de la période applicable aux termes du paragraphe (2), ou avec qui il compte communiquer au cours des six prochains mois »

c) substitution, à la ligne 19, page 10, de ce qui suit :

« utilisés au cours de la période applicable aux termes du paragraphe (2), ou qu'il compte utiliser au cours des six prochains mois pour tenter »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté par 3 voix contre 1.

Michel Bellemeur propose, —Que l'article 3 soit modifié en ajoutant immédiatement après la ligne 17, page 10, ce qui suit :

« f.1) le nom du ministre ou du haut fonctionnaire, le cas échéant, avec qui il a communiqué ou compte communiquer concernant une des mesures visées aux alinéas g) ou h); »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.

L'article 3 modifié est adopté.

L'article 4 est adopté.

Article 5

Michel Bellemeur propose, —Que le projet de loi C-43 soit modifié à l'article 5, par ajout, après la ligne 21, page 12, de ce qui suit :

« 9.1 (1) Le directeur peut procéder à une enquête sur toute personne physique ou morale ou sur toute organisation tenue de remplir une déclaration en vertu de l'article 5, 6, ou 7 pour déterminer si cette personne ou organisation s'est conformée aux exigences de ces articles.

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 2 voix contre 1.

Michel Bellehumeur propose, —Que l'article 3 soit modifié en ajoutant immédiatement après la ligne 12, page 7, ce qui suit :

«1. Le nom du ministre ou du haut fonctionnaire, le cas échéant, avec lequel il a communiqué ou compte communiquer concernant une des mesures visées aux alinéas g) ou h);»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.

Michel Bellehumeur propose, —Que l'article 6 soit modifié en ajoutant immédiatement après la ligne 5, page 8, ce qui suit :

« (8) Le lobbyiste salarié est tenu, dans une déclaration en la forme réglementaire - avec mise à jour semestrielle - de fournir au directeur les renseignements suivants :

a) les postes occupés et les périodes d'emploi correspondantes :

(i) au sein d'une administration fédérale, provinciale ou locale,

(ii) au sein d'un parti politique,

(iii) au sein du personnel d'un ministre non assujéti aux restrictions concernant les activités politiques;

b) les postes de direction non rémunérés au sein d'un parti politique;

c) le nombre d'heures de travail bénévole, s'il est supérieur à quarante heures par année, faites au nom d'un parti, d'un candidat, d'un candidat à l'investiture d'un parti ou d'une association de circonscription;

d) les mandats à titre d'élu au niveau fédéral, provincial ou local et toute campagne électorale menées;

e) les contributions aux différents partis politiques, y compris les candidats de ces partis. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.

Dennis Mills propose, —Que l'article 3 du projet de loi C-43 soit modifié par :

a) substitution, aux lignes 3 à 9, page 9, de ce qui suit :

« le cas contraire, l'affectation d'une personne à ces fonctions. Par la suite, il en transmet une tous les six mois et dispose pour ce faire d'un délai de trente jours. »

b) suppression des lignes 16 et 17, page 9.

c) suppression des lignes 27 à 34, page 10.

d) les changements de désignations numériques et littérales, ainsi que de présentation des renvois, qui en découlent.

Michel Bellehumeur propose,—Que l'article 3 soit modifié en remplaçant la ligne 15, page 4, par ce qui suit :

« une déclaration, dans le cas du lobbyiste-conseil et de la cessation ou du changement d'une partie importante de ses fonctions, dans le cas de lobbyiste salarié. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 1.

Michel Bellehumeur propose,—Que l'article 3 soit modifié en remplaçant les lignes 3 à 42, page 5, les lignes 1 à 37, page 6; les lignes 1 à 40, page 7, et les lignes 1 à 5, page 8, et en les remplaçant par ce qui suit :

« gement.

(8) Pour l'application du présent article, »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 1.

Michel Bellehumeur propose,—Que l'article 5 soit modifié en ajoutant immédiatement après la ligne 3, page 5, ce qui suit :

« (8) Le lobbyiste-conseil est tenu, dans une déclaration en la forme réglementaire - avec mise à jour semestrielle - de fournir au directeur les renseignements suivants :

a) les postes occupés et les périodes d'emploi correspondantes :

(i) au sein d'une administration fédérale, provinciale ou locale,

(ii) au sein d'un parti politique,

(iii) au sein du personnel, d'un ministre non assujéti aux restrictions concernant les activités politiques;

b) les postes de direction non rémunérés au sein d'un parti politique;

c) le nombre d'heures de travail bénévole, s'il est supérieur à quarante heures par année, faites au nom d'un parti, d'un candidat, d'un candidat à l'investiture d'un parti ou d'une association de circonscription;

d) les mandats à titre d'élu au niveau fédéral, provincial ou local et toute campagne électorale menée;

e) les contributions aux différents partis politiques, y compris les candidats de ces partis. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.

Michel Bellehumeur propose,—Que l'article 6 soit modifié en remplaçant la ligne 31, page 5, par ce qui suit :

« Majesté du chef du Canada ou en son nom :

f) l'octroi de tout contrat par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom. »

« e. 1) ses honoraires aux termes de l'engagement; »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 2 voix contre 1.

Dennis Mills propose, — Que l'article 3 du projet de loi C-43 soit modifié par ajout, après la ligne 26, page 3, de ce qui suit :

« f. 1) le fait, le cas échéant, que le paiement est constitué en tout ou en partie d'honoraires conditionnels et donc subordonné au degré de succès de ses tentatives d'influencer l'une des mesures visées aux sous-alinéas (1) a)(i) à (vi); »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

Michel Bellehumeur propose, — Que l'article 3 soit modifié en ajoutant immédiatement après la ligne 38, page 3, ce qui suit :

« h. 1) le nom du ministre ou du haut fonctionnaire, le cas échéant, avec qui il a communiqué ou compte communiquer ou avec qui il a pris rendez-vous ou compte prendre rendez-vous; »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.

Dennis Mills propose, — Que l'article 3 du projet de loi C-43 soit modifié par :

a) substitution, à la ligne 42, page 3, de ce qui suit :

« sous-alinéas (1) a)(i) à (vi), notamment par un appel au grand public, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour qu'il communique avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui concernant la mesure. »

b) substitution, à la ligne 16, page 7, de ce qui suit :

« alinéas g) ou h), notamment par un appel au grand public, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour qu'il communique avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui concernant la mesure. »

c) substitution, à la ligne 21, page 10, de ce qui suit :

« alinéas g) ou h), notamment par un appel au grand public, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour qu'il communique avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui concernant la mesure. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté par 3 voix contre 1.

Michel Bellehumeur propose, — Que l'article 3 soit modifié en remplaçant la ligne 45, page 3, par ce qui suit :

« client ou employeur, de toute personne morale ou phy- »

Après débat, le vote de l'amendement donne lieu à un partage des voix: pour, 2; contre 2. Le président vote alors contre l'amendement.

chaque exercice de son employeur ou, à défaut, de chaque année civile, le point de départ étant la période au cours de laquelle il doit transmettre la première déclaration.

Renseignements

(2) La déclaration du lobbyiste-conseil contient les renseignements suivants sur son engagement et celle du lobbyiste salarié contient les renseignements suivants, selon les renseignements qui sont applicables à chacun de ces lobbyistes : »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 2 voix contre 1.

Michel Bellehumeur propose, —Que l'article 3 soit modifié en remplaçant les lignes 4 à 26, page 3, par ce qui suit :

« b) le nom de son client ou de son employeur et l'adresse de son établissement ainsi que les nom et adresse de l'établissement de toute personne morale ou physique ou organisation qui, à sa connaissance, contrôle ou dirige les activités de ce client et qui est directement intéressée au résultat de ses activités au nom de ce client;

c) si son client ou son employeur est une personne morale, le nom et l'adresse de l'établissement de chacune de ses filiales qui, à sa connaissance, est directement intéressée au résultat de ses activités au nom de ce client ou de son employeur;

d) si son client ou son employeur est une personne morale filiale d'une autre, le nom de cette dernière et l'adresse de son établissement;

e) si son client est une coalition, le nom des personnes morales ou organisations qui la composent ainsi que l'adresse de leur établissement;

f) les dates indiquant le début et la fin de l'exercice de l'employeur du lobbyiste salarié, s'il y a lieu;

g) un résumé des activités - commerciales ou autres - de l'employeur du lobbyiste salarié et tout autre renseignement réglementaire portant sur la nature de ces activités;

h) dans le cas où le lobbyiste salarié tente d'influencer une des mesures visées aux alinéas (1a) à f) à la date de remise de sa déclaration, les renseignements - même non réglementaires - utiles à la détermination de l'objet poursuivi;

i) les renseignements - même non réglementaires - utiles à la détermination de l'objet de l'engagement du lobbyiste-conseil ou de l'objet pour lequel le lobbyiste salarié a communiqué ou compte communiquer avec le titulaire d'une charge publique au cours de l'exercice ou, à défaut, de l'année civile visée par la déclaration afin d'influencer une des mesures visées aux alinéas (1a) à f); ».

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 2 voix contre 1.

Michel Bellehumeur propose, —Que l'article 3 soit modifié en ajoutant immédiatement après la ligne 23, page 3, ce qui suit :

(1.1) Le lobbyiste salarié transmet sa déclaration dans les deux mois suivant la date d'entrée en vigueur du paragraphe (1) lorsque, antérieurement, les activités qui y sont mentionnées sont devenues une partie importante de ses fonctions, soit, dans le cas contraire, la date à laquelle elles le sont devenues. Il en transmet également une dans les deux mois suivant la fin de

« b) ménager pour un tiers une entrevue avec le titulaire d'une charge publique.

b) en remplaçant les lignes 34 à 38, page 2, par ce qui suit :

a) communiquer avec un titulaire de »

celui-ci est une filiale :

employeur, soit au nom d'une filiale de l'employeur, soit au nom d'une personne morale dont fonctions, pour une partie importante, comportent les activités qui suivent, soit au nom de son (appelle « lobbyiste salarié » au présent article) d'une personne morale ou physique dont les ou morale ou organisation, ainsi que, dans les délais prévus au paragraphe (1.1), tout employé s'engage à faire l'une ou l'autre des activités qui suivent auprès d'un client, moyennant paiement, toute personne (appelle « lobbyiste-conseil » au présent article) qui, moyennant paiement, clarification, en la forme réglementaire, contenant les renseignements prévus au paragraphe (2) » (1) Est tenue de fournir au directeur, dans les dix jours suivant l'engagement, une dé-

a) en remplaçant les lignes 4 à 13, page 2, par ce qui suit :

Michel Bellemeur propose,—Que l'article 3 soit modifié

Article 3

L'article 2 modifié est adopté.

Après débat, l'amendement, mix aux voix, est adopté par 3 voix contre 1.

6(1)(a) à e) ou aux alinéas 7(1)(a) à e). »

c) présentation à un titulaire d'une charge publique, en réponse directe à sa demande écrite, d'avis ou observations, oralement ou par écrit, au nom d'une personne ou d'une organisation en rapport avec une mesure visée aux sous-alinéas 5(1)(a) (i) à (vi), aux alinéas

qui suit :

« (2) Le paragraphe 4(2) de la même loi est modifié par adjonction, après l'alinéa b), de ce

b) ajout après la ligne 27, page 1, de ce qui suit :

« 2. (1) L'alinéa 4(1)(d) de la même loi est rem-

a) substitution à l'article 2, ligne 21, page 1, de ce qui suit :

Dennis Mills propose,—Que l'article 2 soit modifié par :

Article 2

L'article 1 modifié, mis aux voix, est adopté.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn et Brian O'Neal, attachés de recherche.

Comparati: Dennis Mills, secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie.

Témoins: Fonctionnaires du ministère de l'Industrie: Jacques Hains, directeur, Direction de la politique des lois commerciales, Direction générale de la régie d'entrepris; Rob Sutherland-Brown, avocat, Division du droit commercial, Services juridiques.

Le Sous-comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1)

Le Sous-comité étudie en détail le projet de loi C-43.

Le président fait une déclaration.

Article 1

Michel Bellehumeur propose,—Que l'article 1 soit modifié en remplaçant les lignes 8 à 15, page 1, par ce qui suit :

« « organisation » Organisation commerciale, industrielle, professionnelle, syndicale ou bénévolé, chambre de commerce, organisme de bienfaisance, société de personnes, association, coalition ou groupe d'intérêt, ainsi que tout gouvernement autre que celui du Canada. Y est en outre assimilée la personne morale sans capital-actions constituée aux fins de poursuivre des activités sans gain pécuniaire pour ses membres. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 1.

Dennis Mills propose,—Que l'article 1 du projet de loi C-43 soit modifié en remplaçant les lignes 8 à 15, page 1, par ce qui suit :

« « organisation » Organisation commerciale, industrielle, professionnelle, syndicale ou bénévolé, chambre de commerce, organisme de bienfaisance, société de personnes, association, coalition ou groupe d'intérêt, ainsi que tout gouvernement autre que celui du Canada. Y est en outre assimilée la personne morale sans capital-actions constituée aux fins de poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère national, provincial, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel ou sportif, ou des objets analogues. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté par 3 voix contre 2.

Michel Bellehumeur propose,—Que l'article 1 soit modifié en ajoutant immédiatement après la ligne 20, page 1, ce qui suit :

« « haut fonctionnaire » Titulaire d'une charge publique dont la classification est égale ou supérieure au niveau de directeur général. »

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 2.

Le Sous-comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1).

Le Sous-comité poursuit l'étude d'un projet de document de discussion.

À 17 h 21, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 15 FÉVRIER 1995 (29)

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie, chargé d'étudier le projet de loi C-43, tient une séance à huis clos à 15 h 45, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (président).

Membres du Sous-comité présents: Ken Epp, Tony Valeri et Paul Zed.

Membres suppléants présents: Roger Pomerleau pour Michel Bellehumeur, Nick Discepola pour Dennis Mills et John English pour Alex Shepherd.

Autre député présent: John Bryden.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn et Brian O'Neal, attachés de recherche. Du Bureau des conseillers législatifs: Michael Clegg, c.r.

Témoins: Du ministère de l'Industrie Canada: Jacques Hains, directeur, Direction générale de la politique du droit des sociétés, Direction de la régie d'entreprise; Rob Sutherland-Brown, conseiller, Division du droit commercial, Services juridiques; Cornelius von Bayer, directeur, Politique, planification et procédures, Bureau du conseiller en éthique.

Le Sous-comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1).

Le Sous-comité poursuit l'étude d'un projet de document de discussion.

À 18 h 10, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 14 MARS 1995 (30)

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie, chargé d'étudier le projet de loi C-43, se réunit à 10 h 40, dans la salle 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (président).

Membres du Comité présents: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Dennis Mills, Tony Valeri et Paul Zed.

Membre suppléant présent: Andy Mitchell pour Alex Shepherd.

Autre député présent: Mauril Bélanger.

LE JEUDI 9 FÉVRIER 1995 (27)

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie, chargé d'étudier le projet de loi C-43, tient une séance à huis clos à 10 h 06, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (président).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Dennis Mills, Alex Shepherd, Tony Valeri et Paul Zed.

Autres députés présents: John Bryden et Andy Mitchell.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn et Brian O'Neal, attachés de recherche.

Témoins: Du ministère de l'Industrie Canada: Jacques Hains, directeur, Direction générale de la politique du droit des sociétés, Direction de la régie d'entreprise; Rob Sutherland-Brown, conseiller, Division du droit commercial, Services juridiques; Cornélius von Bayer, directeur, Politique, planification et procédures, Bureau du conseiller en éthique.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus dans son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1).

Le Sous-comité poursuit l'étude d'un projet de document de discussion.

À 11 h 40, le Sous-comité suspend ses travaux.

À 11 h 46, le Sous-comité reprend ses travaux.

À 12 h 10, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 14 FÉVRIER 1995 (28)

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie, chargé d'étudier le projet de loi C-43, tient une séance à huis clos à 15 h 30, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (président).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Alex Shepherd et Paul Zed. *Membres suppléants présents:* Andy Mitchell pour Dennis Mills et Harry Verran pour Tony Valeri.

Autre député présent: John Bryden.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn et Brian O'Neal, attachés de recherche. *Du Bureau des conseillers législatifs:* Michael Clegg, c.r.

Témoins: Du ministère de l'Industrie Canada: Jacques Hains, directeur, Direction générale de la politique du droit des sociétés, Direction de la régie d'entreprise; Rob Sutherland-Brown, conseiller, Division du droit commercial, Services juridiques.

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie, chargé d'étudier le projet de loi C-43, tient une séance à huis clos à 10 h 40, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (président).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellemuneur, Ken Epp, Dennis Mills, Alex Shepherd et Paul Zed.

Membre suppléant présent: John Bryden pour Tony Valeri.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche. Du Bureau des conseillers législatifs: Michael Clegg, c.r.

Témoins: Du ministère de l'Industrie Canada: David Tobin, directeur général, Direction de la réglementation; Rob Sutherland-Brown, conseiller, Division du droit commercial, Services juridiques.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus dans son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1).

Le Sous-comité poursuit l'étude d'un projet de document de discussion.

À 11 h 55, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie, chargé d'étudier le projet de loi C-43, tient une séance à huis clos à 15 h 35, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (président).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellemuneur, Ken Epp, Dennis Mills, Tony Valeri et Paul Zed.

Membre suppléant présent: Jack Anawak pour Alex Shepherd.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stillborn et Brian O'Neal, attachés de recherche. Du Bureau des conseillers législatifs: Michael Clegg, c.r.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus dans son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1).

Témoins: Du ministère de l'Industrie Canada: Jacques Hains, directeur, Direction générale de la politique du droit des sociétés, Direction de la réglementation; Rob Sutherland-Brown, conseiller, Division du droit commercial, Services juridiques.

Le Sous-comité poursuit l'étude d'un projet de document de discussion.

À 16 h 50, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 6 DÉCEMBRE 1994 (23)

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie, chargé d'étudier le projet de loi C-43, tient une séance à huis clos à 15 h 35, dans la salle 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (président).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellemumeur, Ken Epp et Paul Zed.

Membres suppléants présents: John Bryden pour Dennis Mills, Barry Campbell pour Alex Shepherd et David Ittody pour Tony Valeri.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche. Du Bureau des conseillers législatifs: Michael Clegg, c.r.

Témoins: Du ministère de l'Industrie Canada: David Tobin, directeur général, Direction de la réglementation d'entreprise; Rob Sutherland-Brown, conseiller, Division du droit commercial, Services juridiques.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus dans son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1).

Le Sous-comité poursuit l'étude d'un projet de document de discussion.

À 17 h 30, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 7 DÉCEMBRE 1994 (24)

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie, chargé d'étudier le projet de loi C-43, tient une séance à huis clos à 15 h 40, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (président).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellemumeur, Ken Epp, Alex Shepherd et Paul Zed.

Membres suppléants présents: John Bryden pour Dennis Mills et Yvan Grose pour Tony Valeri.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche. Du Bureau des conseillers législatifs: Michael Clegg, c.r.

Témoins: Du ministère de l'Industrie Canada: David Tobin, directeur général, Direction de la réglementation d'entreprise; Rob Sutherland-Brown, conseiller, Division du droit commercial, Services juridiques.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus dans son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1).

Le Sous-comité poursuit l'étude d'un projet de document de discussion.

À 17 h 58, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 23 NOVEMBRE 1994 (21)

[Traduction]

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie, chargé d'étudier le projet de loi C-43, tient une séance à huis clos à 15 h 40, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (président).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Dennis Mills, Alex Shepherd et Paul Zed.

Membre suppléant présent: Walt Lastewka pour Tony Valeri.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jack Stilborn et Brian O'Neal, attachés de recherche. Du Bureau des conseillers législatifs: Michael Clegg, c.r.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus dans son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1).

Le Sous-comité étudie son rapport à la Chambre.

À 17 h 20, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 1^{er} DÉCEMBRE 1994 (22)

Le Sous-comité du Comité permanent de l'industrie, chargé d'étudier le projet de loi C-43, tient une séance à huis clos à 9 h 37, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Paul Zed (président).

Membres du Sous-comité présents: Michel Bellehumeur, Ken Epp, Alex Shepherd et Paul Zed.

Membres suppléants présents: John Bryden pour Dennis Mills et John English pour Tony Valeri.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche. Du Bureau des conseillers législatifs: Philippe Ducharme.

Le Sous-comité reprend les travaux prévus dans son ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 22 juin 1994, fascicule n° 1).

Le Sous-comité étudie un projet de document de discussion.

À 12 h 10, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Associations et particuliers	Fascicule	Date
------------------------------	-----------	------

Association canadienne du camionnage		
Gilles J. Bélanger, président		
Laura Scott Kilgour, directrice générale		
Association des chemins de fer du Canada		
Jim N. Spears, vice-président		
Fédération maritime du Canada		
David Garon, agent administratif		
Association canadienne des automobilistes	12	26 octobre 1994
Richard J. Godding, président intérimaire		
Association des manufacturiers canadiens		
Norman J. Stewart, vice-président, conseiller général et secrétaire, «Ford Motor Company of Canada Ltd.»		
Seymour Trachimovsky, conseiller général et secrétaire, DuPont Canada Inc.		
Doug Montgomery, relations gouvernementales, Association des manufacturiers canadiens		
Fabricants canadiens de produits alimentaires		
George Fleischmann, président et directeur administratif général		
GPC Government Policy Consultants	13	27 octobre 1994
Patrick Ross, président		
Bruce Rawson, vice-président		
Université Carleton		
Professeur Ian Lee		
Professeur Glen Toner		
Grainier & Associates	14	1 ^{er} novembre 1994
Brian Grainger		
Pierre Morin Conseils Ltée		
Pierre Morin		
Université McMaster		
Professeur Michael Atkinson, Section des sciences politiques		
Association canadienne de la construction	15	2 novembre 1994
Michael Makin, directeur principal des Affaires publiques		

Associations et particuliers	Fascicule	Date
------------------------------	-----------	------

Association des infirmières et infirmiers du Canada
 Maureen Farrington, directrice des communications
 Carole Pressault, chef des relations publiques et gouvernementales
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
 Garth Whyte, directeur, Affaires nationales
Regroupement des organisations bénévoles nationales
 Rose Potvin, directrice générale

Coalition for Government Transparency 10 20 octobre 1994

Bill Eggeertson, directeur général, Association canadienne de l'énergie du sol
 Ed Kennedy, président, Association canadienne des entreprises de géomatique
Démocratie en surveillance
 Duff Conacher, coordonnateur
 Craig Forcese, membre du conseil d'administration

Institut de relations gouvernementales du Canada
 Mark Resnick, président

Elizabeth Roscoe, vice-président
 Leo Duguay, vice-président
 John Evans, directeur

Public Affairs Association
 Graham Murray, président
 Brendan Hawley, membre du conseil d'administration

SAMCI

Susan Murray, présidente
 Jim Everson, vice-président

Association canadienne des fabricants de produits chimiques 11 25 octobre 1994

David W. Goffin, secrétaire-trésorier
 J. Arthur O'Connor, vice-président, Affaires publiques

Associations et particuliers	Fascicule	Date
Congrès du travail du Canada Pat Kerwin, directeur, Service de l'Action politique Nancy Riche, vice-présidente exécutive	6	5 octobre 1994
Conseil du patronat du Québec Ghislain Dufour, président Raymond Caron, directeur général, Union des municipalités du Québec	7	6 octobre 1994
Association du Barreau canadien Alan Young, associé, Osler, Hoskin & Harcourt Joan Bercovitch, directrice principale, Affaires juridiques et gouvernementales	7	6 octobre 1994
Association des industries forestières de l'Ontario R. Marie Rauter, présidente		
Lignes aériennes Canadien International Ltée Robert J. Petryk, directeur, Affaires gouvernementales Smith, Lyons, Torrance, Stevenson & Mayer Jacques M. Shore Paul Lepsoe	8	18 octobre 1994
Université Dalhousie Professeur Paul Pross, École d'administration publique, Bridgewater, Nouvelle-Écosse Université de la Colombie-Britannique Professeur William Stanbury, Réglementation et politique de la concurrence, Faculté de commerce et d'administration des affaires, Portland, Oregon	9	19 octobre 1994
Association canadienne pour la promotion de services de garde à l'enfance Jocelyne Tougas, directrice générale Association dentaire canadienne Jardine Neilson, directeur général Sandra Davis, directrice, Secrétariat général		

ANNEXE C Liste des témoins

Associations et particuliers	Fascicule	Date
Ministère de l'Industrie Corinne MacLaurin, directrice, Enregistrement des lobbyistes Jacques Hains, directeur, Politique des lois commerciales, Régie d'entreprise Howard Wilson, conseiller en éthique; Rob Sutherland-Brown, conseiller juridique, Droit commercial, Services juridiques	1	22 juin 1994 14 septembre 1994
Ministère de l'Industrie L'honorable John Manley Conseiller spécial du premier ministre L'honorable Mitchell Sharp Ministère de l'Industrie Jacques Hains, directeur, Politique des lois commerciales, régie d'entreprise Howard Wilson, conseiller en éthique Rob Sutherland-Brown, conseiller juridique, Droit commercial, Services juridiques	2 3 4	27 septembre 1994 28 septembre 1994 29 septembre 1994
Chambre de commerce du Canada Sharon Glover, première vice-présidente, Relations gouvernementales et politiques Timothy Reid, président Corporation House Samuel F. Hughes, président Ronald C. Lefebvre, vice-président et directeur Société canadienne des directeurs d'association Jack Shand, président Ken Graydon, ex-président Ron Evason, ex-président	5	4 octobre 1994

En conclusion, le rapport «Rebâtir la confiance» n'aborde pas les vrais problèmes auxquels le gouvernement est confronté dans ses relations avec les lobbyistes : il ne réussira pas à rebâtir la confiance. Le rapport et les dispositions législatives ne permettront pas de restaurer la confiance du public dans le gouvernement et risquent même de l'amoinvrir. Ni les Canadiens ni les Réformistes n'appuieront des demi-mesures lorsqu'il s'agit d'éthique.

ANNEXE B

Rapport minoritaire du Parti réformiste sur le lobbying et l'éthique au gouvernement

par Ken Epp, député d'Elk Island

Le Parti réformiste se fait le porte-parole des Canadiens pour exiger des élus les normes les plus élevées en matière d'éthique. Voici donc notre réponse au Rapport du Sous-comité sur le projet de loi C-43, sous-comité du Comité permanent de l'Industrie dont le rapport s'intitule «Rebâtir la confiance». Nous estimons que le rapport et les dispositions législatives qui en découlent sont tout à fait inadéquats et qu'ils ne réussiront pas à restaurer la confiance des Canadiens en leur gouvernement, particulièrement dans le domaine du lobbying.

Le rapport rappelle que l'honorable Mitchell Sharp a conseillé au Comité d'y aller pas à pas. Or, les Réformistes ne considèrent pas comme des réussites de petits pas timides dans la bonne direction. Les Réformistes et les Canadiens exigent une loi — et ils y ont droit — qui impose des normes élevées au lieu de tout simplement relever des normes scandalusement basses.

Le rapport comporte deux grandes faiblesses, soit :

1. L'insuffisance des éléments d'information à divulguer

Le Parti réformiste trouve regrettable que le gouvernement refuse d'exiger des lobbyistes qu'ils identifient les titulaires de charge publique avec lesquels ils comptent entrer en relations. Comme le fait remarquer le rapport, les titulaires de charge publique sont toujours présents dans les activités de lobbying et devraient assumer leur part de responsabilité. Les Réformistes voient dans l'obligation faite aux lobbyistes de les identifier une excellente façon d'améliorer la confiance dans le gouvernement.

2. La nomination et l'obligation redditionnelle du conseiller en éthique

Il est inacceptable que le conseiller en éthique soit nommé à titre amovible par le premier ministre. Son poste devrait être complètement distinct de celui d'un conseiller personnel en éthique, chargé d'aider le premier ministre dans des domaines qui le touchent directement ou qui intéressent le Cabinet.

La principale fonction d'un conseiller en éthique dans le domaine du lobbying est d'enquêter quand il y a apparence d'inconduite, puis de faire rapport. S'il n'est pas entièrement indépendant du premier ministre, le conseiller en éthique aura beaucoup de difficulté à convaincre le public de son objectivité lorsqu'il annoncera les conclusions d'une enquête. S'il déclare qu'aucune activité réprimandable ne s'est produite, les Canadiens risquent de ne pas le croire.

Il faut donc conclure à un double échec des travaux du Sous-comité puisque, d'un côté, le projet de loi C-43 n'a pu être bonifié dans le sens des engagements du *Livre rouge* de même de ceux du premier ministre et, de l'autre, les nouvelles règles parlementaires n'ont pas donné le résultat escompté par la population.

Michel Bellemeur
Député de Berthier—Montcalm
Ottawa, le 14 mars 1995

De plus, nous recommandons que le code soit révisé par un Comité de la Chambre des communes de manière à éviter les abus susmentionnés.

H. Rôle des Parlementaires et Code de déontologie

Le Bloc québécois est d'avis — parce que ce parti croit, lui, à la revalorisation du rôle des parlementaires — que le code de déontologie des lobbyistes rédigé par le Conseil à l'éthique devrait être renvoyé pour étude en Comité parlementaire avant d'entrer en vigueur. Cette procédure assurerait un minimum de transparence et s'impose d'autant plus que les libéraux refusent que la Chambre des communes nomme le Conseil à l'éthique.

De plus, le Code de déontologie devrait être élevé au rang de texte réglementaire, de manière à ce qu'il soit sanctionnable devant les tribunaux comme c'est le cas pour une multitude de professions. À titre d'exemple, les avocats du Québec sont contraints de respecter les règles de déontologie qui s'appliquent à eux, à défaut de quoi, la population possède des recours pour rétablir les torts qu'elle aurait pu subir.

CONCLUSION

Les travaux du Sous-comité ont permis de mettre en évidence le fait que les libéraux ne sont pas intéressés à relire le *Livre rouge* lorsqu'il s'agit de la transparence dans la gestion des affaires de l'État. En fait, ils préfèrent se fermer les yeux et présenter un projet de loi fortement dilué par rapport à leurs engagements électoraux. Force est de constater que cette même nonchalance a contaminé la majorité libérale du Sous-comité.

En fait, la présidence était beaucoup plus préoccupée à donner l'impression que les nouvelles règles parlementaires qui s'appliquaient au Sous-comité de l'Industrie sur le projet de loi C-43 sont efficaces, qu'à modifier ce projet dans le sens de la transparence. D'ailleurs, le Bloc québécois estime pompeux et présomptueux que le rapport fasse l'éloge de ces nouvelles règles, alors qu'elles sont utilisées pour la première fois et qu'elles n'ont toujours pas permis de modifier et d'adopter un seul projet de loi.

Nous, du Bloc québécois, avons fait preuve de transparence dans ce dossier. Nous avons toujours mis de l'avant nos positions, nous avons écouté les témoignages et, le cas échéant, nous nous sommes adaptés aux nouvelles réalités, aux nouveaux points de vue qui nous étaient exposés. Nous avons demandé en vain la levée du huis clos lors de l'étude du rapport afin de faire preuve de transparence. C'est pourquoi la fin des travaux de ce Sous-comité est synonyme pour nous d'amertume. Nous étions confiants que les nouvelles règles permettraient des débats de fonds sur cette question d'une grande importance. Pour démontrer que rien n'a vraiment changé, le Bloc québécois a présenté plus d'une vingtaine d'amendements qui ont tous été rejetés par des députés ministériels qui n'ont pas assisté aux témoignages, ni pris part aux discussions des derniers mois. De sorte que le projet de loi C-43, dans sa forme actuelle, ne permettra pas à la population de bien connaître les diverses influences s'exerçant sur l'État. Il s'agit pourtant d'un des objectifs fondamentaux de la Loi sur l'enregistrement aux lobbyistes.

Devant le laxisme du gouvernement Chrétien, le Bloc québécois recommande que le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique devienne un texte réglementaire. Ainsi, les règles secrètes qui minent la confiance de la population envers le gouvernement, seront écartées.

De plus, en novembre 1994, les médias révélèrent que le directeur du service chargé d'approuver les médicaments destinés aux animaux du ministère de la Santé, M. Ritter, prenait un congé sans solde pour devenir lobbyiste pour une firme faisant la promotion d'un médicament visant à accroître la production des vaches laitières, la somatotrophine, et qui est toujours en processus d'approbation. Il a même fait des représentations pour cette firme auprès du Comité de l'agriculture de la Chambre des communes qui se penchait sur cette question. Malgré les questions du Bloc québécois sur l'existence possible d'un conflit d'intérêt, le gouvernement libéral a refusé de réagir.

En effet, bien qu'en juin dernier, le premier ministre ait annoncé en grande pompe le renforcement du Code, il faut se rappeler qu'à peine quelques mois plus tard, lors de l'«affaire Dupuy», le gouvernement a été contraint de resserrer les règles relatives aux titulaires de charge publique. Nous avons également appris au cours de cette déplorable affaire que des lignes directrices secrètes existeraient et seraient émises par le Conseil privé.

Les 15 mois de pouvoir du gouvernement Chrétien ont démontré l'urgence pour l'appareil fédéral de se doter d'un code régissant la conduite des titulaires de charge publique sanctionnable devant les tribunaux et qui passe au crible des parlementaires.

G. Code régissant la conduite des titulaires de charge publique

Pour ces raisons, le Bloc québécois recommande que l'on amende le projet de loi C-43 de manière à y inclure une disposition anti-évitement.

En effet, comment justifier que le projet de loi C-43 offre un cadre pour les activités des lobbyistes sans en interdire formellement tout échappatoire? En fait, rien ne peut justifier pareille omission, sinon la volonté du Parti libéral du Canada de diluer les engagements contractés lors de la campagne électorale de 1993. Ceci est d'autant plus contradictoire que le rapport du Sous-comité stipulé à la page 78 que : «La possibilité que certains pratiquent le lobbyisme sans être enregistrés nous préoccupe profondément, et il nous importe de trouver une solution à cet état de chose».

Le rapport *Hollmann* recommandait que la nouvelle loi sur l'enregistrement des lobbyistes comporte une disposition «anti-évitement», c'est-à-dire un article interdisant formellement aux lobbyistes de tenter de se soustraire à l'application de cette loi. Une telle mesure s'impose si le gouvernement est véritablement sincère lorsqu'il propose de rendre plus transparent le fonctionnement de l'État.

F. Disposition anti-évitement

C'est dans cet esprit que le Bloc québécois propose l'élimination des déductions fiscales permises au chapitre des honoraires de lobbying.

qui ne peuvent se payer une telle influence auprès des décideurs publics ne devraient pas éponger le manque à gagner du «fisc» et, ainsi, subventionner ceux qui en ont les moyens.

contrats fédéraux une clause assurant que les compagnies qui signent un contrat avec l'État fédéral n'ont pas versé et ne verseront pas d'honoraires conditionnels à des lobbyistes. Selon les vérifications effectuées au ministère compétent, cette clause n'est pas automatiquement inscrite dans tous les contrats.

De plus, nous estimons qu'une telle clause contractuelle, non contraignante pour des tiers, est facilement contournable et n'a aucun effet dissuasif.

Cette directive nous apparaît insuffisante puisque, par définition, ce type de rémunération est susceptible d'entraîner chez les lobbyistes un intérêt démesuré pour une question d'intérêt public. Elle n'aura donc d'effet que pour les contrats, alors que pour une vaste panoplie d'interventions (comme par exemple les règlements, les projets de lois, les programmes, etc.), les lobbyistes pourront continuer à recevoir des honoraires conditionnels. Le Bloc québécois recommande donc que le projet de loi C-43 inclut une disposition interdisant explicitement toute forme d'honoraires conditionnels et ce, pour quelque intervention que ce soit.

Soulinions les options exprimées lors des audiences par Simon Reisman et Susan A. Murtry à l'effet que la pratique des honoraires conditionnels attire dans la profession de lobbyistes «des gens qui n'ont pas leur place» et que cette pratique «renforce la notion de népotisme et de trafic d'influence sur ceux qui sont au pouvoir» (respectivement 15:19 et 10:59).

Le Sous-comité a plutôt préféré la divulgation des honoraires conditionnels, prétextant que le droit contractuel relève des provinces et que le fédéral ne peut interdire cette pratique. Encore une fois, la majorité libérale utilise le faux prétexte du partage des compétences pour cacher sa timidité à prendre les mesures énergiques pour restaurer l'intégrité de nos institutions.

En effet, par l'interdiction des honoraires conditionnels, il n'est pas question de régir les relations contractuelles entre les lobbyistes et leurs clients, mais de prohiber une pratique équivoque qui affecte les institutions fédérales. Le but de la mesure est de mettre un terme à des influences indues sur l'appareil gouvernemental fédéral et cette interdiction est clairement de compétence fédérale.

Le Bloc québécois estime troublant et cynique que la majorité libérale du Sous-comité maquille ses choix par de supposées analyses constitutionnelles. Les libéraux devraient au moins avoir la décence d'assumer leurs choix politiques.

E. Les déductions fiscales pour les frais de lobbying

Dans le régime fiscal actuel, les individus et les entreprises peuvent déduire dans leurs rapports d'impôt les montants engouffrés en lobbying, c'est-à-dire les montants utilisés pour influencer les décisions de l'État fédéral. Ces déductions leur permettent d'économiser en impôts à payer et, ainsi, entraînent un manque à gagner pour l'État. Or, ce manque à gagner sera épongé par des deniers provenant d'autres sources de financement. Par conséquent, les personnes et les entreprises qui utilisent des lobbyistes pour influencer l'appareil gouvernemental sont subventionnées indirectement et ce, par le truchement de la fiscalité.

Le Bloc québécois est d'avis que les activités des lobbyistes sont tout à fait légitimes si elles se déroulent dans les règles prescrites. Toutefois, nous croyons que les contribuables et les entreprises

coalition alors que ce n'est pas le cas pour les lobbyistes-salariés. Une telle politique de deux poids, deux mesures nous semble difficile à justifier puisqu'elle permettrait à des coalitions de tenter d'influencer l'État fédéral et de passer outre cette divulgation en ayant recours à des lobbyistes-salariés. Par conséquent, le Bloc québécois recommande l'obligation pour les lobbyistes de divulguer si un client ou un employeur est une coalition.

Plusieurs entreprises ont tenté d'expliquer que des contraintes plus importantes au niveau de la divulgation les empêcheraient d'être concurrentielles et affecteraient leur performance économique. À cet égard, nous tenons à souligner que pour le Bloc québécois, la compétitivité des entreprises ne réside pas dans leurs habiletés à influencer les politiques publiques, mais bien dans les ressources humaines, l'innovation, la qualité, le savoir-faire en finance, en mise en marché et en technologie, etc.

6. Les sources de financement

La majorité libérale du Sous-comité recommande que les organisations qui font du lobbying auprès du gouvernement fédéral soient contraintes de divulguer les sommes qu'elles reçoivent de tout palier ou ordre du gouvernement.

Le Bloc québécois s'oppose à une telle obligation pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les sommes visées sont déjà du domaine public puisqu'elles sont versées par des gouvernements. De même, une telle obligation imposerait un fardeau supplémentaire aux organisations à but non-lucratif, fardeau qui ne nous apparaît pas essentiel aux objectifs du projet de loi C-43. Rappelons que l'apport des organisations au débat démocratique est essentiel et qu'il ne faut surtout pas risquer de miner cette contribution. En raison des craintes exprimées par plusieurs intervenants de diverses organisations, le Bloc québécois estime que cette recommandation nuirait davantage à l'intégrité de nos institutions qu'elle n'apporterait en terme de transparence.

7. Obligations de divulgation et initiatives gouvernementales

Le Bloc québécois, nous l'avons souligné, est sensible à l'importance que jouent une multitude de groupes de pression au sein de notre démocratie. Nous sommes conscients que le resserrement des obligations de divulgation peut indisposer certains groupes qui ne possèdent que peu de ressources. Pour le bénéfice de ces derniers, le Bloc québécois a suggéré que le gouvernement fédéral devrait lui-même procéder à la divulgation lorsqu'il sollicite les avis des groupes d'intérêts sur les politiques gouvernementales. Le fardeau de la transparence doit reposer sur celui-ci qui prend l'initiative de prendre contact. Ce qui importe, c'est que la population puisse bénéficier de renseignements clairs et pertinents sur les activités des lobbyistes. Le Bloc québécois est satisfait que le Sous-comité ait ainsi accédé à sa suggestion.

D. Les honoraires conditionnels

Une autre façon de prévenir l'intérêt disproportionné des lobbyistes pour une transaction ou une question d'intérêt public consiste à interdire les honoraires conditionnels. Lors du dévoilement de la politique du gouvernement fédéral pour restaurer l'intégrité de nos institutions, le Gouvernement du Canada avait annoncé que le Conseil du trésor inclurait désormais dans les

du nom du ministère concerné. Seule la divulgation de ces rencontres permettront à la population de connaître l'ampleur des efforts déployés pour influencer le gouvernement, de même que l'accessibilité des titulaires de charge publique. Pareille transparence contribuera à rétablir l'intégrité des institutions dans l'esprit des gens.

4. Les liens politiques et autres des lobbyistes

Plusieurs enquêtes journalistiques ont fait la lumière sur les liens profonds qui unissent plusieurs lobbyistes avec des titulaires de charge publique, du personnel politique et des politiciens mêlés à la privatisation de l'aéroport international de Toronto. Toutefois, les faits révélés n'ont été rendus publics que dans la phase finale de la privatisation.

Ces liens ne sauraient constituer des faits divers dénués d'importance. Au contraire, l'obligation pour les lobbyistes de dévoiler leurs liens politiques permettrait à la population de mieux comprendre les pressions qui se font sur l'appareil gouvernemental si elle est consciente du rôle de tous et chacun.

C'est pourquoi le Bloc québécois, suivant la suggestion du professeur William Stanbury de l'Université de la Colombie-Britannique, recommande que les lobbyistes divulguent avec remise à jour tous les six mois :

- A) les postes occupés et les périodes d'emploi correspondantes au sein d'une administration fédérale, au sein d'un parti politique, de même qu'au sein du «personnel exonéré» d'un ministre;
- B) les postes de direction non rémunérés au sein d'un parti politique;
- C) le nombre d'heures de travail bénévole, dans la mesure où il y en a plus de 40 par année, faites au nom d'un parti, d'un candidat, d'une candidate à l'investiture d'un parti ou d'une association de circonscription;
- D) les mandats à titre d'élu au fédéral et les campagnes électorales infructueuses.
- E) les contributions aux différents partis politiques et aux différents candidats.

La divulgation de ces renseignements ne nécessiterait pas un effort démesuré, ni ne nierait les droits fondamentaux des lobbyistes. En effet, lorsqu'on tente d'influencer des politiques publiques, on pose inévitablement un geste à caractère public. De plus, ces informations sont souvent connues des initiés mais ignorées du grand public. Pourquoi ne pas permettre à ce dernier d'y avoir accès? Enfin, le Bloc québécois est d'avis que la réhabilitation du rôle de la politique en général et la revalorisation des gens qui s'impliquent en politique, qu'ils soient élus ou non, passent par la plus grande transparence possible.

5. Les coalitions

Le professeur William Stanbury de l'Université de la Colombie-Britannique faisait remarquer avec raison que le projet de loi C-43 imposait aux lobbyistes-conseils de révéler si leur client est une

Québécois préfèrent être en mesure d'obtenir des renseignements sur les lobbyistes qui font des pressions pour décrocher pareils contrats.

Le Bloc québécois déplore l'obstination de la majorité libérale à refuser d'envisager tout compromis sur cette question. Le Sous-comité n'a même pas étudié sérieusement la possibilité de restreindre cette obligation aux contrats les plus importants.

2. Les honoraires des lobbyistes

L'affaire *Pearson* nous a également renseignés sur l'intérêt disproportionné des lobbyistes pour cette transaction. La seule explication possible à cette démesure tient de la rémunération des lobbyistes. Plus les honoraires potentiels sont élevés, plus les lobbyistes mettent tout en oeuvre pour arriver à leurs fins. Pour assurer que les moyens mis en oeuvre soient des plus légitimes et non équivoques, il nous apparaît indiqué que les **lobbyistes divulguent leurs honoraires**. Une telle mesure permettra à l'industrie du lobbying de ne plus souffrir des préjugés dont elle fait présentement l'objet, puisque la transparence qui s'ensuivra mettra fin aux spéculations quant à leurs revenus.

Certains lobbyistes ont évoqué des arguments fallacieux pour repousser une telle suggestion. Ils estiment que le pouvoir de régir les professions relève de la compétence du Parlement fédéral. Ainsi, plusieurs nouvelles règles fédérales seraient hors de la compétence du Parlement fédéral. Cependant, plusieurs soulignent qu'ils pourraient être empêchés de respecter une telle obligation par leur code d'éthique ou code de déontologie. Pareille interprétation de la Constitution nous apparaît sciemment tordue. La majorité libérale du Sous-comité en retenant cet argument, cherche à cacher ses véritables choix politiques derrière de pseudo interprétations constitutionnelles. En effet, nous n'oublions pas que le Parlement, comme les législatures, possède la compétence de régir son fonctionnement interne et le fonctionnement de ses institutions. Une loi sur l'enregistrement des lobbyistes ne vise pas à régir une profession, mais à encadrer le fonctionnement de l'appareil gouvernemental fédéral, ce qui est clairement du ressort du Parlement. Il faut faire une distinction entre les activités d'un avocat et celles d'un lobbyiste.

3. Les prises de contact avec les ministres et hauts-fonctionnaires

Supposons que le projet de loi C-43 ait été en application tout au cours des tractions qui ont mené à la signature du contrat de privatisation de l'aéroport *Pearson*. Le nouveau registre nous permettrait de savoir sur quel contrat un lobbyiste-conseil a oeuvré. Il pourrait également, par exemple, nous indiquer que ce lobbyiste a pris contact avec le ministère concerné, en l'espèce le ministère des Transports.

Cette nouvelle obligation de divulgation est présentée comme audacieuse par le gouvernement et la majorité libérale du Sous-comité. Inutile de dire que, pour le Bloc québécois, elle est essentiellement stérile. Il est évident qu'un lobbyiste tentant d'influencer l'appareil gouvernemental sur une question relative à la privatisation d'un aéroport, prendra contact avec le ministère des Transports.

Pour assurer la plus grande transparence possible, le Bloc québécois recommande donc que les lobbyistes dévoilent leurs rencontres avec un ministre et des hauts-fonctionnaires en plus

L'affaire *Pearson* nous apparaît donc comme une balise incontournable pour apprécier l'efficacité potentielle d'une loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Il faut éviter que le projet de loi C-43 se voit qualifié d'un sobriquet tel la «loi de la carte d'affaires», comme c'est le cas pour la loi actuelle, à cause de ses insuffisances en matière de divulgations.

Nous croyons qu'un régime sérieux de divulgation devrait permettre à la population de s'enquêter rapidement de la situation d'un lobbyiste puisque celui-ci tente d'influencer des politiques publiques au nom d'intérêts privés. En fait, nous visons à ce que le projet de loi C-43 puisse renseigner la population rapidement sur les tenants et aboutissants des démarches des lobbyistes.

Le Bloc québécois s'attendait à un resserrement plus significatif des règles dans le projet de loi C-43 et ce, surtout dans la foulée du rapport *Holmann*. Il n'en est rien.

Certes, ce projet de loi comporte certaines améliorations par rapport au régime actuel, mais celles-ci ne sont pas susceptibles de prévenir un autre scandale à la *Pearson*. Le Bloc québécois est d'accord pour que les lobbyistes divulguent leurs interventions auprès de l'État fédéral relativement à l'élaboration de propositions législatives, le dépôt de projets de loi, la prise ou la modification de règlements, l'élaboration ou la modification de programmes fédéraux, l'octroi de subventions, de contributions ou autres avantages financiers de la part du gouvernement fédéral, de même que de ménager pour un tiers une entrevue avec un titulaire d'une charge publique. Toutefois, l'initiative gouvernementale de même que la majorité libérale du Sous-comité, passe sous silence plusieurs exigences de divulgation.

1. Les contrats

Il faut noter que le projet de loi C-43 ne prévoit la divulgation des contrats que pour les lobbyistes-conseils; les lobbyistes-salariés ne seraient pas tenus de faire pareille déclaration. On pourrait craindre que, dans le cadre de méga-projets du type de la privatisation de l'aéroport Pearson, les entreprises embauchent des lobbyistes à salaire pour la seule durée de la transaction. De cette façon, elles n'auraient pas à dévoiler au grand jour leurs projets et feraient indirectement ce qui leur est interdit directement. Pour éviter une telle situation, le Bloc québécois recommande que tous les lobbyistes soient tenus de divulguer les contrats pour l'obtention desquels ils tentent d'influencer l'administration fédérale.

Par ailleurs, plusieurs témoins, en particulier des lobbyistes-salariés, s'opposaient à la fusion des catégories de lobbyistes en une seule, notamment parce que la divulgation des contrats entraînerait des coûts supplémentaires et une certaine lourdeur administrative que les entreprises faisant affaire avec le gouvernement refusent de supporter. Selon les estimations de la majorité libérale du Sous-comité, la divulgation des contrats par les lobbyistes-salariés augmenterait le nombre d'inscriptions au registre d'enregistrement de 90 000, soit le nombre de contrats signés chaque année par le gouvernement fédéral. Bien qu'impressionnant, ce nombre est un leurre, puisque le projet de loi C-43 ne modifie pas le paragraphe 4(2)a) de l'actuelle loi et qui stipule que cette dernière «ne s'applique pas dans le cadre des procédures dont l'existence peut être connue du public», ce qui est certainement le cas des procédures d'appel d'offres pour les contrats.

Les contrats qui seraient l'objet de divulgation seraient donc ceux qui sont accordés discrétionnellement sans appel d'offres. Le Bloc québécois estime que les Canadiens et les

Duff Conacher de « Démocratie en surveillance », que le Conseiller ne soit : « [qu'] un agent de la circulation qui ne pourrait pas donner de contraventions. » (10:12)

B. Les catégories de lobbyistes

Le rapport *Holmann* de juin 1993 est à la base des engagements électoraux du Parti libéral du Canada en ce qui a trait au lobbying et à la transparence. Celui-ci recommandait que l'on abolisse la distinction entre les lobbyistes qui oeuvrent au sein de cabinets et ceux qui sont salariés de personnes morales (par exemple, un vice-président aux affaires publiques d'une compagnie). Le Comité — incluant les députés libéraux qui y siégeaient — estimait que les lobbyistes : « . . . s'acquittent de bon nombre de mêmes fonctions. . . » (*Rapport Holmann*, p. 11) rendant ainsi toute distinction superflue. De plus, ce rapport a conclu que pareille élimination contribuerait considérablement à la transparence dans la gestion des affaires de l'État.

Des témoins sont venus affirmer aux membres du sous-comité étudiant le projet de loi C-43 qu'un lobbyiste était un lobbyiste, qu'il soit de la première, deuxième ou troisième catégorie. (10:11, 15:8, 15:28, 18:15).

Devant la clarté de ce constat et l'importance de l'objectif poursuivi dans le projet de loi, le Bloc québécois a du mal à s'expliquer que le gouvernement n'y ait pas donné suite au moment du dépôt du projet de loi. D'autant plus que le Comité Holmann a conclu que pareille mesure ne devrait pas nuire à la simplicité administrative. Le Bloc québécois recommande donc que les catégories de « lobbyistes » soient fondées en une seule et que les lobbyistes soient tous soumis aux mêmes règles de divulgation de renseignements.

Le Bloc québécois s'explique mal le recul des libéraux par rapport à leur propre engagement du Livre rouge. Pire, les libéraux refusent même que tous les lobbyistes « professionnels » (lobbyistes-conseils et lobbyistes-salariés), c'est-à-dire ceux qui influencent le gouvernement pour des objectifs essentiellement économiques soient tous soumis aux mêmes règles de divulgation. D'ailleurs, soulignons à cet égard que le Sous-comité a refusé de nombreux compromis allant en ce sens pour plutôt préférer le statu quo.

C. Obligation de divulgation

Le scandale de l'aéroport Pearson de Toronto a amplement démontré le laxisme des règles actuelles de divulgation. On se rappellera que le contrat de privatisation a été signé en pleine campagne électorale fédérale en 1993 et qu'une enquête fut instituée pour faire la lumière sur cette transaction. Le rapport Nixon fut remis au gouvernement le 29 novembre 1993 et faisait état de malversations de la part de lobbyistes, de fonctionnaires et d'adjoins politiques. Cependant, le rapport soulève plusieurs autres questions auxquelles nous n'avons pas obtenu de réponse : qui sont les lobbyistes qui ont manqué à l'éthique la plus élémentaire, quand ces événements se sont-ils produits, en quoi ont-ils agi soit illégalement, soit illégitimement et qui sont les fonctionnaires et les membres du personnel politique qui ont été trop loin dans ce dossier? Le gouvernement libéral n'a pas apporté de réponse à ces questions, préférant se fermer les yeux devant des agissements graves qui minent la crédibilité de nos institutions démocratiques. C'est pourquoi le Bloc québécois a demandé avec vigueur la tenue d'une enquête publique indépendante pour faire la lumière sur toute cette transaction.

ne le consultant qu'à la dernière minute, une fois sa décision prise, le premier ministre a démontre le peu d'importance qu'il accorde à ce conseiller. D'autre part, le fait que le premier ministre ait refusé d'indiquer à la Chambre des communes le contenu de la recommandation qui lui a été faite, démontre amplement que le Conseiller à l'éthique ne jouit pas de l'indépendance nécessaire pour assumer un rôle aussi fondamental que celui du «chien de garde» de la transparence de l'administration fédérale. Le premier ministre Chrétien a simplement voulu se doter d'un conseiller supplémentaire. La nomination n'est donc qu'un leurre destiné à donner l'impression à la population que le gouvernement bouge et prend des mesures concrètes et réelles pour restaurer l'intégrité de nos institutions. Dans les faits, le conseiller ne mène que des enquêtes secrètes et ne se rapporte qu'au premier ministre. Or, pour le Bloc québécois, l'éthique, la transparence et la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et dans la gestion des affaires de l'État ne sont pas des questions qui appartiennent à un parti politique, à un gouvernement ou à un premier ministre, mais bien aux institutions démocratiques — la Chambre des communes — et aux représentants légitimes du peuple.

À cet égard, l'un des témoins vedettes du gouvernement, M. Simon Reisman, président de Ranger Oil Limited, est venu corroborer l'approche du Bloc québécois en ces termes :

«Si nous voulons adopter un code de déontologie pour réglementer le comportement des lobbyistes, il faut que nous le fassions, dans la mesure du possible, en dehors de considérations d'ordre politique. Je pense qu'une bonne façon de le faire consisterait à faire nommer le Conseiller en éthique par le Parlement plutôt que par le gouvernement au pouvoir.

Ainsi, on a plus de chance d'avoir un agent plus objectif. S'il est nommé par le Parlement, il doit rendre des comptes au Parlement — c'est du moins ce que nous recommandons.» (15:9)

«(. . .) Il y a aussi une autre raison pour laquelle il devrait, à mon avis, relever du Parlement et être comptable devant le Parlement(. . .)»

«Ainsi, nous avons des députés démocratiquement élus qui ont pour tâche de légiférer et d'exercer un droit de regard sur notre législation, ce sont eux qui sont les mieux placés dans notre régime démocratique pour veiller à prévenir les abus de pouvoir. Le conseiller en éthique sera sans contredit un personnage très puissant.» (15:10)

De plus, nous partageons l'avis de M. Reisman qui déclarait lors de sa comparution : «En fait, ce Conseiller en éthique va devoir être, sinon un dieu, du moins un demi-dieu. . . » (15:10). C'est pourquoi le Bloc québécois recommande que le Conseiller à l'éthique soit nommé par le Parlement, qu'il soit nommé pour sept ans (poste inamovible), que sa révocation ne puisse être faite par le Gouverneur en conseil que sur adresse de la Chambre des communes et que son mandat soit renouvelable pour des périodes d'au plus sept ans chacune.

Evidemment, un Conseiller à l'éthique parfaitement indépendant qui doit rendre des comptes au Parlement doit par conséquent tenir des enquêtes publiques et faire rapport à la fois des démarches, des conclusions et des raisons qui motivent ces conclusions à la Chambre des communes.

Enfin, le Bloc québécois est également préoccupé par l'absence de pouvoirs d'exécution confiés au Conseiller à l'éthique par le projet de loi C-43. À cet égard, nous craignons, à l'instar de M.

présentation du projet de loi C-43 et que d'autres avaient promis d'initier des poursuites judiciaires si la nouvelle loi les contraignait à divulguer leurs relations politiques. Dans ce cas, comme dans plusieurs autres malheureusement, le manque de transparence a empêché la population de connaître l'étendue et la nature des démarches de lobbies relativement au C-43 avant que la nouvelle n'éclate dans les médias. Le titre que le quotidien *La Presse* a donné à cet article était fort éloquent : « *Les lobbystes ont repoussé avec succès le carcan qu'Ottawa voulait leur imposer* ». Drôle de situation : les lobbystes ont réussi à influencer la loi qui devait limiter leur influence. Devant pareilles conclusions, le besoin de transparence n'a jamais été aussi criant.

La population se souvient des promesses et du livre rouge. M. Duff Conacher, Coordonnateur de démocratie en surveillance rappelle ce qui suit aux libéraux : « Nous souhaitons vous rappeler ces promesses et cette exigence. Nous espérons que vous allez non seulement saisir l'occasion que vous avez, mais aussi contribuer au respect de ces promesses et de cette exigence à l'occasion de vos délibérations sur le projet de loi C-43 ».

« Il faut aussi se souvenir de tout l'historique législatif. Le Comité Cooper et le Comité Holtmann vous ont précédés. Tous deux ont proposé des mesures qui allaient plus loin que celles du projet de loi C-43 ». (10:18)

Ceci dit, le projet de loi C-43 tel que présenté par le ministre de l'Industrie apporte certaines améliorations au régime d'encadrement des lobbystes. Toutefois, les engagements du Livre rouge ont été fortement dilués et le C-43, dans sa forme actuelle, n'est pas susceptible de prévenir des événements troublants comme ceux entourant la privatisation de l'aéroport *Pearson* ou, encore, l'affaire Dupuy. Pire, de l'aveu même de M. Mitchell Sharp (conseiller principal auprès du premier ministre sur les questions relatives à l'éthique), même si la loi découlant du projet de loi C-43 avait été en vigueur au moment des pourparlers de la privatisation des terminaux 1 et 2 de l'aéroport *Pearson*, le public n'aurait rien appris de plus (référence au témoignage de M. Sharp (3:25 et 3:26) et d'autres témoins ont confirmé ces dires).

Dans ces circonstances, le Bloc québécois n'a d'autre choix que de présenter cette opinion dissidente au rapport majoritaire, dans le seul but de bonifier le régime actuel. En effet, le rapport majoritaire des députés ministériels fait preuve de timidité dans sa volonté d'encadrer les activités des lobbystes et d'assurer la plus grande transparence possible dans la gestion des affaires de l'État. Le Bloc québécois ne saurait être frileux à cet égard puisque les questions de l'intégrité des institutions démocratiques et de la confiance des citoyens dans ses dirigeants sont fondamentales et ne doivent pas appeler au compromis. En fait, nous ne faisons que demander au gouvernement fédéral de respecter son propre engagement formulé en juin dernier alors que le premier ministre déclarait que les mesures relatives à la transparence — incluant le projet de loi C-43 — visent : « à donner à l'administration fédérale une transparence sans précédent ».

A. Le Conseiller à l'éthique

La récente « affaire Dupuy » — l'affaire de la lettre de support à une demande de permis que le ministre du Patrimoine canadien a fait parvenir au CRTC, un organisme supposément indépendant et placé sous sa responsabilité — a mis en lumière les lacunes du projet de loi C-43 relativement au Conseiller à l'éthique. On se rappelle que le premier ministre avait attendu plus de 3 semaines pour demander l'avis du Conseiller relativement à cet épineux dossier. D'une part, en tardant autant et en

ANNEXE A

Opinion dissidente du Bloc québécois sur le projet de loi C-43 (Loi sur l'enregistrement des lobbyistes)

INTRODUCTION

Le Bloc québécois a entrepris l'étude du projet de loi C-43 dans un esprit constructif. Il lui apparaît primordial que cesse toute malversation ou, encore, toute allégation de malversations entourant la gestion des affaires de l'État. Pour ce faire, les politiques publiques doivent être dessinées, discutées, influencées, modifiées et, par-dessus tout, décidées au vu et au su de toute la population.

Les institutions démocratiques font actuellement face à une crise de confiance chez la population. Jamais dans la courte histoire de notre démocratie, les dirigeants publics n'ont été perçus avec autant de cynisme de la part de leurs électeurs. Tous s'entendent sur la nécessité de rétablir un lien de confiance entre les gouvernements et la population.

Lors de la dernière élection fédérale, le Parti libéral du Canada avait contracté l'engagement de réformer les institutions de manière à rendre leur fonctionnement plus transparent. D'ailleurs, le livre rouge du Parti libéral soulignait que : « L'intégrité du gouvernement est mise en cause chaque fois que la population a le sentiment que les lobbies déterminent les politiques de l'État en exerçant une influence démesurée dans les coulisses » (*Livre rouge du Parti libéral du Canada*, p.90). Malheureusement, une fois au pouvoir, le gouvernement Chrétien a considérablement dilué ses engagements. Pareille volte-face soulève dans l'esprit de la population un questionnement légitime sur le réel désir du gouvernement libéral de légiférer dans la profession des « marchands d'influence ».

Entre les engagements électoraux et la concrétisation législative, force nous est de constater que les lobbyistes ont sans aucun doute dicté la version finale du projet de loi C-43 et la palinodie des libéraux qui en résulte.

Le Bloc québécois est d'avis que pour rétablir l'intégrité de nos institutions démocratiques, il faut d'abord que cessent les engagements stériles qui leurrent les électeurs. Il faut également que l'administration des affaires de l'État soit la plus transparente possible, de manière à éliminer les zones grises et à assurer à la population que les décisions en matière de politiques publiques reflètent les intérêts généraux de la population et non ceux de lobbies puissants.

Tous conviennent de la nécessité de mettre fin à la crise de confiance que la population vit par rapport à ses institutions. Pourtant, après seulement 15 mois de pouvoir, le dossier du gouvernement Chrétien en matière de transparence est déjà chargé. On se rappellera que le 26 septembre 1994, la *Presse canadienne* faisait état de documents obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* qui démontraient que les lobbyistes avaient multiplié les rencontres dans les mois qui ont précédé la

Ajouter immédiatement à la suite de la ligne 21, à la page 12, ce qui suit :

« (3) Le directeur peut vérifier la régularité des renseignements contenus dans les documents. »

Retrancher la ligne 22, à la page 12, et la remplacer par ce qui suit :

« (3) Le public peut consulter le registre au »

Ajouter immédiatement à la suite de la ligne 24, à la page 12, ce qui suit :

« 10. (1) Le directeur peut publier des bulletins d'interprétation et fournir des avis portant sur l'exécution, l'interprétation ou l'application de la présente loi, à l'exception des articles 10.1 à 10.4.

(2) Les bulletins d'interprétation et les avis ne sont pas des textes législatifs au sens de la Loi sur les textes réglementaires et ne sont pas contraignants. »

Retrancher la ligne 35, à la page 12, et la remplacer par ce qui suit :

(3) Avant d'être publié conformément au paragraphe (4), le code est soumis à l'examen du comité désigné par la Chambre des communes.

(4) Le code n'est pas un texte réglementaire. »

Retrancher la ligne 1, à la page 13, et la remplacer par ce qui suit :

« 10.3 (1) Sont tenues de se conformer au code la personne requise par le paragraphe 5(1) ou 6(1) de fournir une déclaration ainsi que l'employé visé à l'alinéa 7(3)f). »

(2) L'article 126 du *Code criminel* ne s'applique pas à l'infraction visée au paragraphe (1).

10.4 (1) Le conseiller fait enquête »

Retrancher les lignes 13 à 16, à la page 13, et les remplacer par ce qui suit :

« que le lobbyiste-conseil, le lobbyiste salarié ou le lobbyiste travaillant pour le compte d'une organisation a reçu un paiement ou engagé une dépense se rapportant à une activité visée aux paragraphes 5(1), 6(1) ou 7(1). Il peut en outre faire »

Retrancher la ligne 11, à la page 14, et la remplacer par ce qui suit :

« 10.5 (1) Le conseiller fait rapport au régis- »

Retrancher les lignes 11 à 13, à la page 14, et les remplacer par ce qui suit :

« 10.4 (1) Le conseiller présente au registraire général du Canada un rapport d'enquête dans lequel il motive ses conclusions; ce dernier fait déposer »

Retrancher les lignes 21 à 24, à la page 14, et les remplacer par ce qui suit :

« ment reçu ou dépense engagée par le lobbyiste-conseil, le lobbyiste salarié ou le lobbyiste travaillant pour le compte d'une organisation et se rapportant à une activité visée aux paragraphes 5(1), 6(1) ou 7(1). »

Add immediately after line 25, on page 12, the following:

“(3) The registrar may verify the information contained in any return or other document submitted to the registrar under this Act.”

Strike out line 26, on page 12, and substitute the following therefor:

“(3) the registry shall be open to public”

Add immediately after line 28, on page 12, the following:

“(1) The registrar may issue advisory opinions and interpretation bulletins with respect to the enforcement, interpretation or application of this Act other than under sections 10.1 to 10.4.

(2) The advisory opinions and interpretation bulletins are not statutory instruments for the purposes of the *Statutory Instruments Act* and are not binding.”

Strike out line 40, on page 12, and substitute the following therefor:

“(3) the Code shall be referred to a committee of the House of Commons before being published under subsection (4).”

(4) The Code is not a statutory instrument”

Strike out lines 1 to 4, on page 13, and substitute the following therefor:

“(1) The following individuals shall comply with the Code:

(a) an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or 6(1); and

(b) an individual who, in accordance with paragraph 7(3)f), is named in a return filed under subsection 7(1).

(2) Section 126 of the *Criminal Code* does not apply in respect of a contravention of subsection (1).

10.4 (1) Where the Ethics Counselor believes on reasonable grounds that a person has breached the Code, the Ethics Counselor shall investigate to determine whether a

Strike out lines 18 to 22, on page 13, and substitute the following therefor:

“(1) ‘payment received, disbursement made or expense incurred by an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or 6(1) or by an individual who, in accordance with paragraph 7(3)f), is named in a return filed under subsection 7(1), in respect of any matter referred to in any of subparagraphs 5(1)(a)(i) to (vi) or paragraphs 6(1)(a) to (e) or 7(1)(a) to (e), as the case may be; and”

Strike out line 13, on page 14, and substitute the following therefor:

“(1) After conducting an investigation,”

Strike out line 15, on page 14, and substitute the following therefor:

“(1) Of the investigation, including the findings, conclusions and reasons for the Ethics Counselor's conclusions, and submit”

Strike out lines 22 to 25, on page 14, and substitute the following therefor:

“(1) ‘payment received, disbursement made or expense incurred by an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or 6(1) or by an individual who, in accordance with paragraph 7(3)f), is named in a return filed

seek to persuade members of the public to communicate directly with a public office holder in an attempt to place particular opinion (in this Act referred to as "grass-roots communication"), that the individual has used or"

Strike out line 19, on page 7, and substitute the following therefor:

"tion technique, including grass-roots communication within the meaning of paragraph 5(2)(f), that the employee has used"

Strike out lines 5 to 19, on page 9, and substitute the following therefor:

"within thirty days after that date and thereafter period after the date of filing; and

(b) where, on that date, the organization does not employ any individual whose duties are as described in that subsection, within two months after the date on which the organization first commences to employ such an individual and thereafter within thirty days after the expiration of each six month period after the date of filing."

Strike out lines 26 and 27, on page 9.

Add immediately after line 34, on page 9, the following:

"(e.1) where the organization is funded in whole or in part by a government, the name of the government or government agency, as the case may be, and the amount of funding received by the organization from that government or government agency;"

Strike out lines 1 to 6, on page 10, and substitute the following therefor:

"(i) has communicated with public office holders during the period for which the return is filed under subsection (2) and

(ii) is expected to communicate with public office holders during the next following six month period,

(2), and

(ii) is expected to communicate during the next following six month period,

in connection with"

Strike out lines 18 and 19, on page 10, and substitute the following therefor:

"employee

(i) has communicated during the period for which the return is required to be filed pursuant to subsection (2), and

(ii) is expected to communicate during the next following six month period,

in connection with"

Strike out lines 23 and 24, on page 10, and substitute the following therefor:

"tion technique, including grass-roots communication within the meaning of paragraph 5(2)(f), that any such employee has used during the period for which the return is required to be filed pursuant to subsection (2), and

(ii) is expected to use during the next following six month period,

in an attempt to"

Strike out lines 33 to 42, on page 10.

grande diffusion, pour qu'il communique avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui concernant la mesure. »

Retrancher la ligne 16, à la page 7, et la remplacer par ce qui suit :

« alinéas g) ou h), notamment par un appel au grand public, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour qu'il communique avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui concernant la mesure. »

Retrancher les lignes 3 à 9, à la page 9, et les remplacer par ce qui suit :

« le cas contraire, l'affectation d'une personne à ces fonctions. Par la suite, il en transmet une tous les six mois et dispose pour ce faire d'un délai de trente jours. »

Retrancher les lignes 16 et 17, à la page 9.

Ajouter immédiatement à la suite de la ligne 24, à la page 9, ce qui suit :

« e.1) dans le cas où le financement de l'organisation provient en tout ou en partie d'une administration publique, le nom de cette dernière et, le cas échéant, celui de son mandataire et les montants en cause;

Retrancher la ligne 36, à la page 9, et les lignes 1 à 3, à la page 10, et les remplacer par ce qui suit :

"niqué avec le titulaire d'une charge publique au cours de la période applicable aux termes du paragraphe (2), ou de la période applicable aux termes du paragraphe (2), ou compte communiquer avec lui au cours des six prochains mois afin d'influencer"

Retrancher la ligne 15, à la page 10, et la remplacer par ce qui suit :

« il a communiqué au cours de la période applicable aux termes du paragraphe (2), ou avec qui il compte communiquer au cours des six prochains mois »

Retrancher la ligne 19, à la page 10, et la remplacer par ce qui suit :

« utilisés au cours de la période applicable aux termes du paragraphe (2), ou qu'il compte utiliser au cours des six prochains mois pour tenter »

Retrancher la ligne 21, à la page 10, et la remplacer par ce qui suit :

« alinéas g) ou h), notamment par un appel au grand public, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour qu'il communique avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui concernant la mesure. »

Retrancher les lignes 27 à 34, à la page 10.



Le Comité permanent de l'industrie a l'honneur de présenter
The Standing Committee on Industry has the honour to present

FIFTH REPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du mercredi 15 juin 1994,
votre Comité a étudié le projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi
sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en consé-
quence, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications
suivantes :

Article 1

Retrancher les lignes 8 à 15, à la page 1, et les remplacer

par ce qui suit :

« organisation commerciale,

« "organisation" includes

(a) a business, trade, industry, professional or voluntary
organization,

(b) a trade union or labour organization,

(c) a chamber of commerce or board of trade,

(d) a partnership, association, charitable society, coalition or in-
terest group,

(e) a government, other than the Government of Canada, and
without financial gain to its members, objects of a national, pro-
vincial, patriotic, religious, philanthropic, charitable, scienti-
fic, artistic, social, professional or sporting character or other
similar objects;"

Clause 2

Strike out line 20, on page 1, and substitute the following
therefor:

"2. (1) Paragraph 4(1)(d) of the Act is re-

Add immediately after line 2, on page 2, the following:

"(2) Subsection 4(2) of the Act is amended by striking
out the word "or" at the end of paragraph (a), by adding
the word "or" at the end of paragraph (b) and by adding
the following after paragraph (b):

(c) any oral or written submission made to a public office
holder by an individual on behalf of any person or
organization in direct response to a written request from
a public office holder, for advice or comment in respect of any
matter referred to in any of subparagraphs 5(1)(a)(i) to (vi) or
paragraphs 6(1)(a) to (e) or 7(1)(a) to (e)."

Clause 3

Add immediately after line 31, on page 3, the following:

"(f.1) where applicable, whether the payment to the individual
is in whole or in part contingent on the individual's degree of
success in influencing any matter described in subparagraphs
(1)(a)(i) to (vi)."

Strike out line 1, on page 4, and substitute the following
therefor:

"technique, including appeals to members of the public
through the mass media or by direct communication that

qui suit :

Retrancher la ligne 42, à la page 3, et la remplacer par ce
qui suit :

« sous-alinéas (1)(a)(i) à (vi), notamment par un appel
au grand public, directement ou au moyen d'un média à

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du vendredi 17 juin 1994 :

Le débat reprend sur la motion de M. Manley (ministre de l'Industrie), appuyé par M. Peters (secrétaire d'Etat (Institutions financières internationales)),—Que le projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence, soit renvoyé immédiatement au Comité permanent de l'Industrie.

Le débat se poursuit.

Du consentement unanime, la motion, mise aux voix, est agréée.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes
ROBERT MARLEAU

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale au présent Rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicules nos 1 à 20, qui comprennent le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,
Le président,

PAUL ZED

CHAPITRE VIII – CONCLUSION

Comme le montrent les faits constatés par plusieurs comités parlementaires successifs, le lobbying n'est pas près de disparaître. Il est donc impératif de dissiper les inquiétudes qui subsistent quant au rôle du lobbyiste dans notre régime politique, faute de quoi elles continueront d'insillir un climat de méfiance qui risque de nous diviser et de miner la santé de notre démocratie.

Le projet de loi C-43 tel qu'il nous a été renvoyé aurait grandement contribué à dissiper les appréhensions de la population au sujet du lobbying. Nous estimons que les amendements que nous proposons, conjugués aux recommandations contenues dans le présent rapport, vont améliorer notablement l'apport du projet de loi à cet égard. Les Canadiens, y compris leurs représentants au Parlement, disposeront des renseignements dont ils ont besoin sur le lobbying, et les lobbyistes bénéficieront de normes de conduite claires. À notre avis, ces deux éléments devraient contribuer de façon déterminante à restaurer la confiance de la population dans le gouvernement.

En terminant, nous tenons cependant à faire remarquer que le lobbying n'est qu'un des éléments à étudier dans la vaste entreprise de restauration de la confiance du public dans le gouvernement. Le projet de loi C-43 a un rôle utile à jouer, mais il ne faut y voir qu'une étape dans une série d'actions concourant à la réalisation d'un objectif plus vaste. Nous espérons que ceux qui s'inspireront de nos travaux, aujourd'hui ou demain, garderont en mémoire cette remarque d'un des derniers témoins entendus, M. J. Richard Finlay, président de *J. Richard Finlay & Partners* :

[...] il était urgent d'agir pour rétablir la confiance du public dans la politique. Mais ce n'est qu'un début (18:33).

En fixant la période à quatre ans, on s'assurait que l'examen de la Loi aurait lieu après les prochaines élections générales et qu'il refléterait les vues du Parlement nouvellement élu sans engagement à cet égard. Et c'est dans ce contexte que l'examen a les meilleures chances d'être utile. Par conséquent, nous souscrivons :

Aux dispositions du projet de loi C-43 relatives à l'examen de la Loi par le Parlement.

Évaluation du programme

La nature de la mesure législative et des contraintes financières du gouvernement permet de déterminer l'un des enjeux importants du prochain examen de la LBL : la loi modifiée est-elle rentable et la valeur des renseignements divulgués aux contribuables est-elle suffisante pour justifier les coûts du service d'enregistrement?

Dans la fonction publique, on a normalement recours à des évaluations de programme dans le cadre desquelles on collige et analyse des données afin de vérifier dans quelle mesure les programmes permettent d'atteindre les objectifs visés, combien ils coûtent et quels sont leurs avantages. Nous pensons donc qu'une évaluation de programme portant sur les activités prévues dans la Loi permettrait de rassembler des informations utiles à l'examen de la Loi par le Parlement qui aura lieu dans quatre ans, particulièrement en ce qui concerne les questions d'optimisation des ressources. C'est donc avec satisfaction que nous avons appris de fonctionnaires du Ministère que le programme fera automatiquement l'objet d'une évaluation.

Le projet de loi C-43 porte que la LBL, y compris les modifications qui y sont apportées par le projet de loi C-43, sera soumise à l'examen d'un comité parlementaire dans quatre ans.

Nous estimons judiciaires de prévoir un tel examen, d'autant plus que la législation concernant les lobbys revêt dans une certaine mesure un caractère expérimental et que les relations entre les lobbys et le gouvernement sont en constante évolution. La démarche suivie dans le projet de loi à l'égard de la réglementation des lobbys (divulgation de renseignements détaillés par tous les lobbys, code de déontologie et conseil en éthique) se démarque sensiblement de la loi actuelle. Il serait donc opportun de demander aux législateurs de faire le point après que les nouvelles dispositions auront été appliquées pendant un certain temps, pour vérifier si les résultats sont conformes aux attentes.

Examen de la Loi par le Parlement

L'élimination partielle ou totale de la déduction des dépenses de lobbying, exigerait l'adoption de mesures législatives complexes et détaillées, coûteuses à administrer et à observer. Il pourrait en particulier être difficile de distinguer les dépenses qui ne seraient plus déductibles de celles qui le demeureraient.

Un témoin a affirmé que la suppression de la déductibilité des dépenses de lobbying assurerait à point nommé des rentrées additionnelles dans les coffres de l'Etat et contribuerait ainsi à réduire le déficit, mais il a été incapable de dire exactement le montant des dépenses fiscales que cette disposition représente actuellement pour le gouvernement. Or, sans ces chiffres, il est bien difficile de vérifier si la suppression de la déductibilité des dépenses de lobbying rapporterait autant qu'on le prétend. Au demeurant, on a des raisons de croire que les coûts administratifs qu'entraînerait une telle modification du régime fiscal dépasseraient les avantages qu'on pourrait en tirer. C'est précisément d'ailleurs, ce que faisait ressortir le sous-ministre adjoint des Finances (Direction de la politique de l'impôt), M. Kevin Dancay, dans une lettre adressée au conseiller en éthique, dont copie a été remise au Comité :

Durant nos audiences, nous avons aussi réservé plusieurs questions non comprises dans les grands sujets traités dans les chapitres précédents. Nous les examinons ci-après.

La déductibilité des dépenses de lobbying

Une entreprise qui retient les services d'un lobbyiste ou d'une firme de lobbyistes peut en déduire les coûts à titre de dépenses d'entreprise pour les fins de l'impôt sur le revenu (bien que la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne fasse pas explicitement mention des dépenses de lobbying).

Aux États-Unis, la déduction des dépenses de lobbying en tant que dépenses d'entreprise pour les fins de l'impôt sur le revenu vient d'être pour ainsi dire supprimée, et certains sont d'avis qu'on devrait en faire autant au niveau fédéral au Canada. Les partisans de cette mesure estiment en effet que les contribuables canadiens — dont la plupart n'ont pas eux-mêmes les moyens d'embaucher un lobbyiste — subventionnent les activités de lobbyisme des entreprises, ce qui est d'autant plus inacceptable que ces activités, lorsqu'elles portent fruit, ont souvent pour effet d'infléchir l'affectation des ressources publiques. Or, il importe de rappeler que le gros de ces ressources provient des impôts que paient les Canadiens.

À première vue, comme c'était le cas de plusieurs autres questions portées à l'attention du Comité, il apparaît tout à fait logique de supprimer la déductibilité des dépenses de lobbying. Nous convenons qu'il n'y a pas de raison que les Canadiens paient la note des entreprises qui embauchent des lobbyistes, et ce, pour les raisons exposées plus haut. Mais après avoir mûrement réfléchi, on se rend compte que cette décision pourrait avoir des conséquences fâcheuses que n'avaient peut-être pas prévues ses partisans.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* repose sur le principe que, dans le cas des entreprises, l'impôt frappe les bénéfices, lesquels sont déterminés après soustraction des dépenses du revenu net. La plupart des gens conviendraient que c'est logique . . . et juste. Mais si les entreprises ne pouvaient plus déduire leurs dépenses de lobbying, cela reviendrait à leur demander d'ajouter le montant de ces dépenses à leurs bénéfices, ce qui contreviendrait à l'un des principes fondamentaux du régime fiscal.

Une telle modification du régime fiscal se justifierait peut-être si l'on pouvait démontrer que les dépenses de lobbying ne sont pas des dépenses d'entreprise légitimes. Or, pratiquement aucun des témoins entendus n'a prétendu que le lobbying était une activité illégitime ou que les entreprises ne devraient pas embaucher de lobbyistes. En fait, la plupart des témoins ont convenu que les lobbyistes ont un rôle utile — et nécessaire — à jouer dans la mesure où ils facilitent le dialogue entre l'administration publique et le secteur privé.

Il importe aussi de se demander qui serait le plus touché si les dépenses de lobbying n'étaient plus déductibles. Les tenants de cette solution pensent peut-être surtout aux grandes sociétés, mais ce sont précisément celles-là qui ont les moyens de se doter de services internes de lobbying : la

gouvernement devant la Chambre le 16 juin 1994 et a annoncé la création d'un comité parlementaire chargé d'élaborer un code de déontologie pour les députés et sénateurs. Pour bien marquer notre appui, nous recommandons :

Qu'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'élaborer un code de déontologie pour les députés et sénateurs soit mis sur pied immédiatement.

En ce qui concerne le code, la seule disposition du projet de loi à laquelle nous proposons un amendement a trait à la nécessité d'obliger explicitement les lobbyistes à s'y conformer. Comme l'honorable John Manley, ministre de l'Industrie, nous l'a signalé lors de sa comparution au début de nos audiences, en l'absence d'une telle disposition, les lobbyistes pourraient ne pas reconnaître l'obligation de s'y conformer, ou du moins le prétendre. Par conséquent, nous amendons le projet de loi C-43 de manière :

Qu'il précise que les lobbyistes devront se conformer au code de déontologie lorsqu'il aura été publié dans la *Gazette du Canada*.

b. Examen du code par le Parlement

Le projet de loi C-43 obligerait le conseiller en éthique à consulter les personnes et les organisations qu'il estime intéressées par l'objet du code. Un certain nombre de témoins ont applaudi à cette disposition, et nous croyons que les lobbyistes souscrivent dans l'ensemble à l'idée de participer à l'élaboration d'un code.

Nous applaudissons nous aussi à l'inclusion d'une disposition sur la consultation. Celle-ci reconnaît que les objectifs du projet de loi ne seront atteints que grâce à une collaboration entre le gouvernement, les lobbyistes et d'autres personnes ou organisations, et témoigne d'un intérêt partagé pour des mesures efficaces répondant aux préoccupations du public à propos de la place du lobbying dans le processus politique. Elle reflète également une approche du gouvernement fondée sur la consultation, laquelle profitera à tous les Canadiens.

Notre seule inquiétude a trait à l'absence d'un rôle précis pour le Parlement dans ce processus. Nous avons soutenu tout au long du présent rapport que la LBL présente un intérêt particulier pour les parlementaires puisqu'elle reflète leur rôle comme facteur d'équilibre face à la représentation assurée par les lobbyistes. Selon nous, ce rôle justifie clairement la participation du Parlement à l'examen d'un projet de code de déontologie, avant sa publication dans la *Gazette du Canada*. L'intervention du Parlement à ce stade garantirait un examen public visant à déterminer si le code répond aux attentes de la population et s'il sert l'intérêt commun. Un tel examen est important afin que le processus d'élaboration d'un code de déontologie pour les lobbyistes favorise en lui-même la confiance du public dans le gouvernement et témoigne de l'ouverture que la Loi favorise à d'autres regards. Par conséquent, nous amendons le paragraphe 10.2(2) du projet de loi C-43 de manière :

Que le conseiller en éthique soumette un projet de code à l'examen et à l'approbation du Comité permanent de l'Industrie de la Chambre des communes, avant la publication du code dans la *Gazette du Canada*.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la nomination d'un conseiller en éthique ayant pour mandat d'élaborer un code de déontologie pour les lobbyistes représenterait un changement important par rapport au statu quo et une amélioration importante par rapport à des propositions antérieures concernant le lobbying. Reconnaissant que le lobbying ne constitue qu'un aspect du processus politique, et que le rétablissement de la confiance du public dans le gouvernement exige la prise de mesures concrètes également dans d'autres secteurs, nous ne croyons pas que le renforcement des normes devrait être limité aux lobbyistes. Par conséquent, nous applaudissons à l'engagement pris par le premier ministre Chrétien, qui a défini les mesures relatives à l'intégrité du

«inoffensif» et que la possibilité d'une publicité négative ne suffirait pas à elle seule à le faire respecter.

La plupart des témoins nous ont toutefois conseillé une certaine prudence à cet égard et ont opté pour une approche graduelle qui comporterait l'élaboration d'un code et l'acquisition d'une certaine expérience de son application, après quoi l'on pourrait se demander s'il conviendrait de lui conférer le statut d'une loi. Une telle approche a été recommandée en raison notamment des craintes que suscite l'octroi du statut de loi à un texte réglementaire qui n'a pas encore été rédigé. Selon M. Simon Reisman : «La nécessité de rendre exécutoire le code de déontologie dépend vraiment de son contenu» (15:9).

Comme nous l'a indiqué un représentant de la *Public Affairs Association*, le *Code criminel* prévoit déjà des sanctions en cas d'infractions comme la corruption et le trafic d'influence (10:26). Les représentants de la Société canadienne de directeurs d'association se sont aussi dits préoccupés par le fait que, si un code de ce genre réglementait une profession, il risquerait d'empêcher sur les compétences provinciales.

Plusieurs témoins ont laissé entendre en des termes plus généraux que le fait d'insister sur les sanctions et l'observation ne favorise pas de façon n'incite pas miraculeusement les gens à adapter une conduite acceptable. M. Brian Grainger, de *Grainger and Associates*, nous a fait part de sa vaste expérience des pratiques américaines, lesquelles ont donné lieu à un code de déontologie détaillé de 200 pages à l'intention des fonctionnaires et à un programme d'application faisant appel à quelque 100 employés à temps plein. Voici ce qu'il pense des résultats obtenus :

À l'heure actuelle, rien ne prouve vraiment qu'un code fondé sur l'observation soit le seul type de code susceptible d'amener les gens à adopter un comportement respectueux de l'éthique. Lorsque ce type de code existe, on en respecte souvent les aspects techniques, mais cela ne signifie pas nécessairement que les comportements changent (14:5).

En résumé, nous ne pensons pas qu'un code axé sur la définition des infractions et des peines s'impose pour le moment. Les préoccupations que nos témoins nous ont exposées nous ont convaincus. De manière générale, le code envisagé dans le projet de loi C-43 cadre avec l'approche du lobbying adoptée ailleurs dans ce texte législatif : il débouche sur la dénonciation de toute conduite douteuse plutôt que sur des sanctions directes, et le public, ses représentants et les employeurs éventuels des lobbyistes seront ainsi libérés de réagir en fonction des circonstances.

Nous craignons de plus que, si nous amendons le projet de loi C-43 pour que le code ait force de loi, on ait tendance à en restreindre le contenu aux infractions dont la preuve pourrait être faite devant les tribunaux, ce qui risquerait d'empêcher l'adoption de dispositions faisant davantage appel au jugement et qui pourraient s'avérer nécessaires pour définir en quoi consiste un comportement acceptable de la part des lobbyistes. Il serait préférable, selon nous, d'établir un code qui énonce des normes répondant aux attentes du public quant à la façon dont les divers types de lobbyistes devraient se comporter, et de laisser au comité parlementaire qui fera un examen exhaustif de la Loi dans quatre ans le soin de déterminer si le fait de faire du code un texte réglementaire le rendrait plus efficace. C'est là l'approche adoptée dans le projet de loi C-43. Par conséquent, nous appuyons :

Les dispositions du projet de loi C-43 relatives au statut et au contenu du code de déontologie des lobbyistes.

responsabilités en la matière pourrait rompre cette chaîne de responsabilité. Ainsi, pour reprendre les propos de M. Michael Atkinson, professeur à l'Université McMaster :

Cependant, en dernière analyse, il faudrait modifier le système parlementaire pour faire en sorte que le premier ministre n'ait pas à rendre la décision de démettre ses ministres de leurs fonctions. . . Je vous demande instamment de ne pas envisager d'apporter à la Loi des modifications qui iraient à l'encontre de ce principe (14:18).

Bon nombre des témoignages entendus ont semble porter d'avanatage sur le rôle du conseiller en éthique comme conseiller du premier ministre que sur son rôle de conseiller des lobbyistes. Si ce double rôle est confié à un seul et même haut fonctionnaire, ces considérations revêtent bien sûr de l'importance, et nous sommes d'accord avec M. Robert Boyle, sous-registrare général adjoind à la retraite, pour dire que ce serait une anomalie qu'un haut fonctionnaire conseille le premier ministre sur des questions délicates tout en étant nommé par le Parlement à qui il aurait des comptes à rendre. Nous ne croyons pas que les fonctions du conseiller en éthique exigent une impartialité et un bon jugement différenciant radicalement de ce que supposent maintes autres fonctions dont s'acquittent actuellement, à la satisfaction apparente du public, des membres de la fonction publique.

Ainsi, nous n'avons plus qu'une légère réserve à formuler au sujet des dispositions relatives au mode de nomination et aux rapports du conseiller en éthique comme distincts de ceux du directeur. Par conséquent, nous amendons le projet de loi C-43 de manière :

Qu'il prévoie le dépôt de rapports annuels distincts par le conseiller en éthique et le directeur de l'enregistrement, tout en souscrivant par ailleurs aux dispositions relatives au mode de nomination et aux rapports hiérarchiques du conseiller en éthique.

The code

Le projet de loi C-43 confère au conseiller en éthique le mandat d'élaborer un code de déontologie en consultant les personnes et les organisations intéressées. Au cours de nos audiences, diverses questions ont été soulevées au sujet du statut légal de ce code, de son contenu et du processus qui guiderait son élaboration.

a. Statut et contenu

L'aspect du code qui a le plus retenu l'attention durant nos audiences est le statut légal proposé par le projet de loi C-43. Les avis étaient très partagés quant à savoir si le code devrait consister en une série de prescriptions dont la violation n'entraînerait qu'une publicité négative, à l'égard du contrevenant comme le propose le projet de loi C-43, ou en un instrument réglementaire comportant des infractions punissables par les tribunaux de la même manière que d'autres infractions au *Code criminel*.

Ceux qui, comme les représentants de Démocratie en surveillance, sont en faveur de la deuxième approche ont soutenu que le code proposé dans le projet de loi C-43 serait essentiellement

aux lobbyistes pour quelque raison que ce soit, et non pas uniquement pour l'obtention de contrats du gouvernement ainsi que sur leurs dépenses. Il faut donc que le projet de loi habilite le conseiller en éthique à obtenir et à communiquer des renseignements sur les modalités de paiement, y compris le versement d'honoraires conditionnels, lorsqu'il estime que l'intérêt public le justifie. Par conséquent, nous amendons le paragraphe 10.4(2) du projet de loi C-43 :

De manière que le conseiller en éthique soit habilité à exiger et à publier dans son rapport d'enquête des renseignements sur les honoraires et les dépenses des lobbyistes, lorsque l'intérêt public le justifie.

Mode de nomination et rapports hiérarchiques

Le projet de loi C-43 dispose que le conseiller en éthique sera nommé par le gouverneur en conseil (c'est-à-dire par le gouvernement). Pour ce qui est des fonctions définies dans le projet de loi C-43, le conseiller en éthique relèverait du registraire général. Ainsi, le conseiller en éthique rédigerait, de concert avec le directeur de l'enregistrement, un rapport annuel sur l'administration du registre et du code de déontologie des lobbyistes aux fins de présentation au ministre. Le conseiller en éthique s'acquitterait de ses autres fonctions (liées aux conflits d'intérêts) sous la direction générale du greffier du Conseil privé, lequel relève du premier ministre.

Les avis des témoins étaient très partagés quant à savoir qui devrait nommer le conseiller en éthique et de qui ce dernier devrait relever. Certains ont soutenu que sa nomination par le gouvernement compromettrait sa neutralité. Démocratie en surveillance, par exemple, a proposé que le conseiller en éthique soit remplacé par une commission d'éthique indépendante, nommée par le Parlement et relevant de celui-ci (10:15). Ou alors, toujours selon Démocratie en surveillance, le poste devrait être modelé sur celui du vérificateur général, qui rend compte directement au Parlement. Mme Nancy Riche, du Congrès du travail du Canada, a souscrit à cette façon de voir :

Pour nous, c'est là l'élément essentiel (la transparence des activités) de l'enregistrement des lobbyistes. C'est dans cette perspective que nous désirons que le conseiller en éthique soit nommé par le Parlement et rende des comptes au Parlement (6:12).

M. Pross, professeur à l'Université Dalhousie, a comparé la situation dans laquelle se trouve le gouvernement pour ce qui est du lobbying à celle dans laquelle il s'est déjà trouvé concernant la dotation en personnel des postes de la fonction publique, et il a comparé les avantages d'une commission d'éthique autonome à ceux de la Commission de la fonction publique :

Il est possible qu'un conseiller en éthique nommé par le Parlement remplisse une fonction similaire, libérant ainsi le gouvernement du fardeau des demandes de faveur spéciale et de l'embarras dans lequel le place l'obligation d'expliquer les écarts de conduite de ministres et de partisans (8:29).

En revanche, bon nombre de nos témoins n'ont fait aucune réserve sur le mode de nomination et les rapports hiérarchiques proposés, et un certain nombre d'entre eux ont souligné leur pertinence. Un argument de taille voulait qu'à l'intérieur de notre modèle de gouvernement inspiré de celui de Westminster, ce soit le premier ministre qui soit en définitive responsable de la conduite des titulaires d'une charge publique, et que la nomination par le Parlement d'un haut fonctionnaire ayant des

L'optique générale dans laquelle les pouvoirs du conseiller en éthique sont définis dans le projet de loi C-43.

Nous constatons cependant que l'article 10.3 du projet de loi C-43, tel qu'il est actuellement libellé, laisserait le conseiller en éthique libre de faire enquête ou non lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction au code de déontologie des lobbyistes. Étant donné qu'une application uniforme des dispositions jouera un rôle important dans la réalisation des objectifs de la Loi, nous croyons qu'une enquête devrait être obligatoire en pareil cas. Par conséquent, nous amendons le projet de loi C-43 :

De manière que le conseiller en éthique «doive» faire enquête sur toute infraction éventuelle au code lorsque les conditions définies à l'article 10.3 sont réunies.

Nous constatons en outre que le projet de loi C-43 ne précise pas le contenu des rapports que le conseiller en éthique serait tenu de rédiger pour le Parlement au sujet des infractions éventuelles au code de déontologie des lobbyistes. Il ne fait allusion qu'aux «conclusions» auxquelles le conseiller en éthique pourrait arriver, de sorte que le contenu des rapports pourrait s'y limiter. Étant donné que ces rapports constitueraient pour le public la seule source d'information au sujet des infractions éventuelles, nous croyons qu'il est important que mention y soit faite des preuves et des raisons qui ont motivé les conclusions du conseiller en éthique. Cette mesure législative n'atteindra ses objectifs fondamentaux que si les renseignements divulgués sont suffisants pour répondre aux importantes questions qui peuvent se poser à propos non seulement des conclusions du conseiller en éthique, mais aussi des activités réelles des lobbyistes et de la façon dont le conseiller en éthique en est arrivé à ses conclusions. Par conséquent nous amendons le paragraphe 10.4(1) du projet de loi C-43 :

De manière que l'expression des «conclusions» de son enquête soit remplacée par «de toutes les conclusions de son enquête et des raisons motivant ces dernières».

Nous avons soutenu, dans une partie précédente du présent rapport, qu'il n'est pas nécessaire, normalement, que les Canadiens connaissent le détail des honoraires, salaires et dépenses des lobbyistes. Les seules exceptions sont les rares occasions où ils dépensent de très grosses sommes ou entreprennent des campagnes de lobbying très coûteuses dont leurs clients doivent ensuite recouvrer le coût en augmentant les frais qu'ils exigent du gouvernement ou des consommateurs. Le versement d'honoraires conditionnels laisse supposer l'existence d'un lien direct entre ce pourquoi un lobbyiste est payé et la capacité de payer du client, et est donc susceptible de susciter la méfiance du public lorsque les sommes qui lui sont versées sont exceptionnellement élevées. En ce qui concerne les dépenses, le public a lieu de se préoccuper de leur ampleur lorsque les dépenses faites pour promouvoir un aspect d'une politique controversée excèdent à un point tel celles qui sont faites pour défendre l'autre aspect de la question que l'écart menace de fausser le débat public et la prise de décision.

Le paragraphe 10.4(2) du projet de loi C-43 conférerait au conseiller en éthique le pouvoir de faire rapport au Parlement des paiements reçus par un lobbyiste-conseil pour assurer à son client l'octroi d'un contrat du gouvernement des qu'à ses yeux, l'intérêt public le justifierait. À notre avis, en élargissant la portée de ces dispositions, on permettrait d'assurer le genre de surveillance des honoraires et des dépenses des lobbyistes qui s'impose pour remédier aux problèmes relevés au cours de nos discussions.

Pour que ce soit possible, cependant, il est nécessaire que le paragraphe 10.4(2) permette au conseiller en éthique d'obtenir et de publier des renseignements sur les honoraires ou salaires versés

la GRC qu'il revient de décider si elle doit enquêter, si des accusations d'infraction à la Loi sont (portées).

Aucun des témoins entendus n'a soutenu que les pouvoirs qui seraient conférés au conseiller en éthique sont excessifs. En fait, on s'est surtout demandé s'ils étaient assez vastes. Les témoins étaient notamment partagés quant à savoir si la sanction consistant à divulguer qu'il y a eu infraction au code de déontologie des lobbyistes serait assez sévère. M. Resnick, de l'Institut de relations gouvernementales du Canada, a avancé un argument selon lequel cette sanction suffit :

Si le conseiller en éthique mène une enquête et déclare dans le rapport qu'il rend public qu'il y a eu violation de la Loi ou du code, le marché mettra automatiquement ce contrevenant à l'écart (10:41).

De manière plus générale, selon le mémoire présenté par SAMCI :

Les pouvoirs conférés au conseiller en éthique par le projet de loi C-43 sont étendus et pertinents aux fins de la surveillance des activités des lobbyistes (mémoire, p. 6).

Un certain nombre de témoins ont dit préconiser des sanctions plus sévères. Même si leurs observations ont le plus souvent pris la forme d'arguments voulant que le code de déontologie ait le statut d'une loi et puisse être appliqué par les tribunaux, elles ont porté dans certains cas sur les pouvoirs d'exécution confiés au conseiller en éthique. M. Michael Atkinson, professeur à l'Université McMaster, s'est dit préoccupé par le fait qu'aucune autre sanction n'ait été prévue, outre les rapports du conseiller en éthique présentés au Parlement, et il s'est demandé s'il ne serait pas possible de trouver un moyen d'obliger les organisations à prendre des mesures contre des membres faisant l'objet d'un rapport du conseiller. M. Duff Conacher, de Démocratie en surveillance, a fait état des mêmes préoccupations :

Comme il n'a pas de pouvoirs d'enquête et d'exécution suffisants, il est un peu comme un agent de la circulation qui ne pourrait pas donner de contraventions (10:12).

Lorsque nous avons discuté de cette question, deux facteurs nous ont semblé déterminants. Premièrement, la LBL et les modifications proposées dans le projet de loi C-43 ne visent qu'un seul but, la divulgation aux Canadiens des renseignements concernant les activités de lobbying. Le conseiller en éthique, dont le projet de loi C-43 propose de créer le poste, incarnerait cette intention, car il informerait le Parlement des infractions au code de déontologie plutôt que de réglementer lui-même la profession. Ce principe sous-jacent reconnaît qu'en fin de compte, une population informée, représentée par un Parlement informé, peut mieux garantir l'intégrité du processus politique qu'une réglementation accrue, puisque le *Code criminel* couvre déjà le trafic d'influence et d'autres infractions criminelles du même type.

Deuxièmement, une certaine prudence s'impose du fait que, pour des raisons que nous enonçons ci-après, le code de déontologie n'aura pas force de loi. Les mesures qui pourraient être prises en vertu de celui-ci ne comporteront donc pas la protection contre les abus offerte par les tribunaux. Le fait de confier au conseiller en éthique les pouvoirs beaucoup plus vastes dont il aurait besoin pour faire respecter le code de déontologie nous obligerait à élaborer des mesures de sauvegarde et, bien sûr, à embaucher le personnel voulu pour les appliquer, ce qui entraînerait inévitablement une augmentation des coûts. Par contre, sans ces mesures de protection accrues, le fait d'étendre les pouvoirs du conseiller en éthique accroîtrait considérablement le risque d'abus. Par conséquent, nous souscrivons à :

ainsi en mesure de régler les problèmes systématiquement et de canaliser les ressources et les énergies là où elles seront le plus productives.

Le rapport Starr-Sharp, datant de mai 1984, avait recommandé que le service du sous-registrare général adjoint devienne une nouvelle entité, organe ou bureau doté d'un mandat plus clair, de pouvoirs plus étendus et d'une plus grande visibilité. Il avait également proposé de donner au responsable de ce nouveau service le titre de «conseiller en éthique». En juin 1994, le premier ministre a précisément créé le poste de conseiller en éthique pour atteindre ces objectifs, conseiller dont les responsabilités sont encore plus étendues, particulièrement dans le domaine de l'enregistrement des lobbyistes et du Code de conduite régissant ces derniers.

Nous soupçonnons que certaines des préoccupations formulées au sujet de la fusion des responsabilités découlent de la confusion à propos du rôle de conseiller auprès du premier ministre et des ministres. Plusieurs semblent imaginer des liens extrêmement étroits qui amèneraient inévitablement le conseiller en éthique à prendre part aux décisions du premier ministre.

Quoique d'excellentes raisons fonctionnelles justifient la création du nouveau poste, il importe à notre avis de reconnaître que l'un des défis qu'aurait à relever son titulaire consisterait à éviter de donner dans la prestation de conseils déontologiques débordant le cadre du code régissant les conflits d'intérêts ou de la LBL et de bien établir la distinction entre le rôle du conseiller en éthique à l'égard des lobbyistes et son rôle à l'égard des titulaires de charge publique.

Nous sommes confiants que M. Howard Wilson saura s'acquitter des fonctions de conseiller en éthique de manière à apaiser ces craintes. Par conséquent, en ce qui concerne les responsabilités du titulaire de cette charge, la Loi ne nécessite aucune modification immédiate, car cela sacrifierait inutilement les avantages qu'il y a à confier les deux responsabilités au même fonctionnaire. Si la population en vient un jour à douter de la neutralité du conseiller en éthique dans sa surveillance des lobbyistes, il sera alors indigne de revoir la décision de combiner les responsabilités en matière de lobbying et de conflits d'intérêts. Par conséquent, nous appuyons :

Les dispositions actuelles du projet de loi C-43 en ce qui regarde les responsabilités du conseiller en éthique.

Pouvoirs

Le projet de loi C-43 conférerait au conseiller en éthique les pouvoirs d'enquête d'une cour supérieure d'archives, dont celui d'assigner devant lui des témoins et de leur enjoindre de déposer et de produire des documents, y compris des documents établissant que le lobbyiste a reçu un paiement. En outre, le projet de loi l'habiliterait à faire prêter serment et à recueillir tout renseignement, qu'il soit ou non admissible en preuve devant un tribunal.

Ces pouvoirs permettraient au conseiller en éthique d'enquêter sur la conduite douteuse de lobbyistes dans le dessein d'appliquer la seule sanction envisagée par le projet de loi C-43 pour infraction au code de déontologie des lobbyistes : un rapport présenté devant les deux Chambres du Parlement dans lequel il pourrait donner le détail des sommes en échange desquelles le lobbyiste aurait aidé un client à obtenir un contrat du gouvernement.

La création d'un poste auquel ces pouvoirs seraient rattachés dénoterait un changement marqué par rapport à la LBL, qui ne prévoit pas expressément la tenue d'enquêtes sur des lobbyistes (c'est à

Comme le premier ministre l'a indiqué dans un communiqué, en juin 1994, la nomination du conseiller en éthique a pour but de renforcer et d'élargir la fonction consultation sur toutes les questions de déontologie au sein du gouvernement du Canada.

Plusieurs témoins se sont interrogés sur cet ensemble de responsabilités. Réfléchissant à l'envergure, à l'importance et aux pouvoirs de cette charge, M. Simon Reisman a déclaré ce qui suit : « En fait, ce conseiller en éthique va devoir être, sinon un dieu, du moins un demi-dieu. » (15:10). Il a ensuite exprimé des réserves sur les responsabilités consistant à conseiller à la fois le gouvernement et les lobbyistes : « Il est évident pour moi que ce sont des choses plutôt différentes. . . ». Un autre témoin a même soutenu que le conseiller en éthique serait en situation de conflits d'intérêts.

La plupart des témoins n'ont pas semble préoccupés par l'incompatibilité des responsabilités. C'est le cas notamment de M. Robert Boyle qui est extrêmement bien placé, vu son expérience comme sous-registrateur général adjoint avant 1987 pour s'exprimer sur ce rôle (y compris les fonctions liées aux conflits d'intérêts dont devra s'acquitter le conseiller en éthique). À ses yeux, aucun problème de compatibilité ne se pose. Il est également utile de se rappeler que, lorsqu'il a présenté pour la première fois à la Chambre les initiatives proposées par le gouvernement en matière d'éthique, le premier ministre Chrétien a soutenu que la fusion de ces fonctions contribuerait au renforcement du rôle de surveillance et permettrait d'éviter les dédoublements de même que les coûts liés à la création de postes distincts. Cet argument a suscité l'apui immédiat du chef de l'Opposition officielle, M. Lucien Bouchard :

Nous sommes également tout à fait d'accord sur cette dynamique de regroupement des fonctions et des responsabilités du conseiller en éthique. Il me semble, en effet, que le gouvernement a raison de vouloir éviter la duplication et aussi de s'assurer d'une cohérence et d'une plus grande efficacité dans la mise en place des dispositifs qui vont assurer le respect des règles d'éthique, notamment en ce qui concerne les efforts des lobbyistes (*Débat*, 16 juin 1994, p. 5397).

Nous ne voyons pas comment la fusion des responsabilités concernant l'éthique des lobbyistes et des responsabilités liées aux conflits d'intérêts de la part des titulaires de charge publique pourrait constituer, en soi, un conflit d'intérêts. En fait, ces deux responsabilités sont tout à fait compatibles. Le conseiller en éthique s'occupe des questions internes au gouvernement, assujetties au Code régissant les conflits d'intérêt et également, conformément aux dispositions du projet de loi C-43, des questions de lobbying, mais vues de l'extérieur. En outre, l'utilité d'une mise en oeuvre coordonnée ressort clairement du fait qu'un nombre important de titulaires de charge publique se trouvent un emploi comme lobbyistes après leur départ de la fonction publique. Ils seraient simultanément assujettis aux dispositions relatives à l'après-mandat du code régissant les conflits d'intérêts ainsi qu'aux dispositions du code de déontologie des lobbyistes durant la période de transition. Pour être efficaces, les deux codes devraient être administrés de façon étroitement parallèle.

De façon générale, les Canadiens ne reprendront vraiment confiance en leur gouvernement que s'il réglemente la conduite des titulaires de charge publique et celle des lobbyistes. En fait, il faut donner à la prise des décisions relatives à cette question une dimension globale, en faisant appel aux divers intervenants, notamment aux titulaires de charge publique, aux citoyens et aux lobbyistes. Il est tout à fait logique de confier la surveillance des deux groupes à un même fonctionnaire, qui serait

CHAPITRE VI – LE CONSEILLER EN ÉTHIQUE ET LE CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES

Dans la section du présent rapport portant sur les questions fondamentales, nous avons souscrit en principe aux dispositions du projet de loi C-43 proposant la création du poste de conseiller en éthique. Le conseiller en éthique serait habilité à élaborer un code de déontologie à l'intention des lobbyistes, à surveiller son application, à enquêter sur toute conduite douteuse et à faire rapport de ses conclusions au Parlement.

Les responsabilités et les pouvoirs, les rapports hiérarchiques et le mode de nomination du conseiller en éthique tels qu'ils sont proposés ont beaucoup retenu l'attention de nos témoins. Prenons d'abord les responsabilités du titulaire du poste. Il faut logiquement aborder l'étude des caractéristiques de ce poste pour apporter des précisions sur les pouvoirs, le mode de nomination et les rapports hiérarchiques indiqués en la circonstance.

Responsabilités

Les principales responsabilités que le projet de loi C-43 confierait au conseiller en éthique aux fins de l'application de la Loi seraient les suivantes :

- (1) élaboration d'un code de déontologie s'adressant aux lobbyistes, après consultation des personnes et organisations intéressées, et se rapportant aux divers types d'influence sur le gouvernement énumérés aux paragraphes 5(1), 6(1) et 7(1) du projet de loi;
- (2) application du code par l'exercice du pouvoir de faire enquête et de faire rapport des conclusions au Parlement.

Seuls les témoins qui s'opposaient en principe à l'intervention du gouvernement dans le secteur de l'éthique des lobbyistes ont remis en question ces responsabilités. Autrement, tous s'entendaient pour dire qu'un tel rôle englobe ces responsabilités presque par définition.

S'il est convenu que les responsabilités devant être confiées au conseiller en éthique traduisent la raison d'être de sa charge, il est toutefois une autre question, tout aussi importante, à envisager. Il faut en effet examiner les responsabilités du conseiller en éthique vis-à-vis des lobbyistes pour voir si elles cadrent avec les autres responsabilités rattachées au poste.

Les responsabilités que le projet de loi C-43 confierait au conseiller en éthique s'ajoutent aux pouvoirs qui seront exercés par suite des modifications apportées au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. L'article 5(1) de ce code en confie l'administration au conseiller en éthique et dispose que ce dernier est responsable de l'application des sanctions, sous la supervision générale du greffier du Conseil privé. À ce titre, le conseiller en éthique doit en outre conseiller le premier ministre et les ministres sur des questions d'interprétation et sur la conduite à adopter pour ce qui est des conflits d'intérêts.

La clarté est un principe fondamental dans la création d'un système d'enregistrement : les instructions doivent être claires et concises afin qu'il n'y ait pas de doute sur les personnes qui doivent s'enregistrer et celles qui n'ont pas à le faire. À notre avis, personne ne devrait être exempté de l'enregistrement sous prétexte que le libellé de la Loi peut faire l'objet d'une interprétation contraire aux objectifs même de cette Loi.

Étant donné l'importance de la clarté, nous avons été désolés d'entendre plusieurs témoins déplorer l'imprécision du texte de la Loi et du projet de loi C-43 à plusieurs égards. En particulier, le passage «les fonctions, pour une partie importante» du paragraphe 6(1) concernant les lobbyistes salariés les dérangeait. C'est selon l'interprétation donnée à ce passage qu'on détermine si une personne doit ou non s'enregistrer, et par conséquent toute ambiguïté à ce niveau est gênante. D'autres témoins nous ont fait part de leurs interrogations sur le sens exact du terme «influencer» qui figure à l'alinéa 5(1)a) et aux paragraphes 6(1) et 7(1) du projet de loi.

Nous avons déjà recommandé d'étendre les pouvoirs du directeur de l'enregistrement afin qu'il puisse émettre des bulletins d'interprétation. Cela lui permettrait de fournir des précisions lorsqu'on le consultera sur le sens à donner à des passages ambigus de la Loi et favoriserait le respect de ses dispositions. Le Comité signale au directeur les points d'interrogation soulevés par plusieurs témoins et espère qu'il y répondra dans ses bulletins d'interprétation, lorsque les modifications à la Loi entreront en vigueur.

Il existe une autre façon de répondre aux préoccupations des Canadiens en ce qui concerne le lobbying : constater dans la Loi qu'ils ont un rôle à jouer au niveau de son application. Quand un citoyen soupçonne un abus ou une violation des dispositions de la Loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*, il doit en faire part au directeur de l'enregistrement ou au conseiller en éthique. Nous invitons donc tous les Canadiens à se familiariser avec les dispositions de la Loi et de faire part de toute préoccupation aux autorités compétentes.

b. Application et rôle de l'autoréglementation

On retrouve aussi bien dans le rapport du Comité Cooper que dans celui du Comité Holmann l'idée que les *lobbyistes* eux-mêmes devraient être les premiers à réglementer les activités de leur profession. Les deux Comités ont recommandé que les *lobbyistes* forment une association professionnelle capable de superviser le comportement au jour le jour de ses membres.

Malgré ces recommandations, le monde du lobbying n'a guère bougé, et le gouvernement a dû prendre les devants en créant le poste de conseiller en éthique responsable de la mise sur pied et de l'administration d'un code de déontologie des *lobbyistes*. C'est une initiative que le Comité juge nécessaire.

Toutefois, l'existence d'un code déontologique et d'un poste de conseiller en éthique chargé de son application ne dispense pas les *lobbyistes* de la responsabilité qui leur incombe de veiller à ce que tous les membres de leur profession mènent leurs activités de manière responsable. L'application des dispositions par le gouvernement, ou plus exactement par ceux qui y travaillent, a ses limites. Comme certains *lobbyistes* nous l'ont dit, il y aura toujours des individus sans scrupules qui trouveront des moyens de contourner la Loi en masquant la véritable nature de leurs activités. D'autres prétendront que ce qu'ils font n'est pas du lobbying ou qu'ils n'étaient pas au courant des exigences législatives.

Il y a des limites à ce que peuvent faire le directeur de l'enregistrement et le conseiller en éthique pour assurer le respect de la Loi. Bien que le Comité ait formulé plusieurs recommandations dans l'espoir qu'elles faciliteront les efforts de ces deux titulaires, nous estimons que la Loi ne sera vraiment respectée que si les *lobbyistes* eux-mêmes assument une responsabilité qui leur revient véritablement à bien des égards. Le Comité s'est donc réjoui de la création de l'Institut canadien des relations avec le gouvernement (ICRG), une association de *lobbyistes* professionnels qui promet de transformer une vague responsabilité collective en une réalité fonctionnelle.

Le Comité exhorte les *lobbyistes* à compléter, dans le cadre de leur nouvelle association, les efforts officiels d'application de la Loi effectués par le directeur de l'enregistrement et le conseiller en éthique en éduquant leurs membres et le public canadien, sur le rôle des *lobbyistes* et sur leurs responsabilités juridiques et morales. De plus, nous recommandons vivement que l'ICRG soit encouragé à signaler au directeur les cas où l'on soupçonne une contravention à la LEL.

c. Préciser le libellé de la Loi

Comme l'a dit au Comité le professeur Paul Pross :

il y a des *lobbyistes* qui préféreraient ne pas s'enregistrer, éviter l'enregistrement... sur l'ensemble, nous pourrions dire qu'un grand nombre de *lobbyistes* ne s'enregistrent pas simplement parce qu'ils perçoivent différemment la nécessité de s'enregistrer ou non (8:30).

conséquent recommandé que le délai de prescription soit porté à deux ans. Nous sommes heureux de constater que la recommandation est reprise dans le texte du projet de loi C-43. Des témoigns partageaient notre satisfaction; selon eux, cette modification permettrait d'éliminer une importante échapatoire.

Nous estimons qu'un délai de deux ans avant la prescription devrait être suffisant pour permettre des enquêtes approfondies sur les cas où l'on soupçonne une contravention à la Loi. Nous pensons aussi que ce changement facilitera l'application de la Loi et constituera pour les lobbyistes une incitation supplémentaire à la respecter.

Il reste que le délai de deux ans pourrait s'avérer insuffisant, surtout si l'on tient compte de la complexité croissante de lobbying. Les membres du Comité ont demandé aux représentants du ministère de l'Industrie si le délai de prescription de deux ans leur paraissait suffisant. Selon eux, il est impossible de le savoir : seule l'expérience de la nouvelle disposition apportera une réponse catégorique. Par conséquent, nous recommandons que :

Le comité parlementaire chargé d'examiner la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes dans quatre ans accorde une attention particulière au délai de prescription de deux ans pour voir s'il est suffisant.

Mesures anti-évasion

Le Comité Holmann demandait d'inclure dans la LEL une disposition anti-évasion « couvrant les manoeuvres abusives ou fallacieuses visant à contourner les exigences en matière d'enregistrement ». S'il existe d'excellentes raisons de prévoir une telle disposition dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, eu égard à sa longueur et à sa complexité, on aurait peine à justifier d'en ajouter une dans la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Nous sommes du même avis que le ministre, M. Manley, qui a dit en substance que la non-exécution et les déclarations fausses ou trompeuses sont déjà des infractions aux termes de la Loi (2:6), ce qui rend une disposition anti-évasion superflue. Le Comité souscrit également à l'affirmation de l'Association du Barreau canadien selon laquelle une telle disposition manquerait de précision et de clarté et pourrait ouvrir la porte à l'arbitraire dans l'application de la Loi. Nous avons donc décidé de ne pas recommander d'ajouter de disposition anti-évasion au projet de loi.

Autres mécanismes d'application

Il nous semble important de souligner qu'il existe d'autres moyens d'incitation au respect de la Loi que le seul rôle officiel des personnes chargées de l'administrer et de l'appliquer. En bref, nous estimons que le public canadien et les lobbyistes eux-mêmes ont un rôle à jouer pour assurer le respect de la Loi.

a. Le rôle des citoyens

Dans d'autres passages du présent rapport, nous avons formulé des recommandations qui à notre avis permettront à la Loi de mieux répondre aux besoins des Canadiens. Si ces recommandations sont appliquées, il devrait être possible d'obtenir davantage de détails, sous une forme plus facilement accessible, sur les activités des lobbyistes rémunérés.

les sanctions ne suffisent pas. Une amende de 100 000 \$, de 10 000 \$ ou de 25 000 \$ semble peut-être importante sur papier, mais dans le monde du lobbying on parle en centaines de milliers, même en millions de dollars. Les amendes imposées ne signifient donc rien par rapport à la somme totale [des grands engagements de lobbying] (8:33).

Au lieu de suggérer un alourdissement des amendes et des durées d'incarcération prévues par la Loi, le professeur Pross a proposé d'interdire aux contrevenants de faire du lobbying.

Nous convenons avec M. Pross que, vu les profits colossaux que pourraient réaliser les lobbyistes, il est peu probable que les châtiments prévus par la Loi aient un rôle dissuasif. Dans la situation actuelle, un lobbyiste pourrait facilement payer l'amende de 25 000 \$ ou purger une peine d'emprisonnement de six mois et reprendre tranquillement ensuite ses activités de lobbying.

Toutefois, il n'est pas évident de déterminer à partir de quel niveau les amendes ou les peines d'emprisonnement cesseraient d'être un détail agaçant et commenceraient vraiment à avoir un rôle dissuasif. Nous pensons aussi qu'il serait bon de ne pas oublier que la portée des déclarations exigées serait considérablement élargie, car les sanctions prévues par la Loi s'appliqueraient à des associations de tailles et de ressources différentes. Nous nous demandons s'il serait approprié — ou juste — d'innover à de petits groupes disposant de ressources modestes de lourdes amendes ou de longues peines d'emprisonnement.

Le professeur Pross propose d'interdire aux lobbyistes déclarés coupables d'une infraction à la Loi de poursuivre leurs activités de lobbying. Bien que l'imposition d'une telle peine semble logique et souhaitable aux yeux de certains, le gouvernement a manifestement écarté cette option pour des raisons tout aussi logiques. Rappelons ici le préambule de la Loi qui stipule que la liberté d'accès aux institutions de l'État ne doit pas être entravée, illustrant un des principes fondamentaux de notre régime démocratique de gouvernement fondé sur une interaction sans entraves entre les citoyens et les institutions qui les régissent. Or, interdire purement et simplement le lobbying confine dangereusement à une violation de ce droit fondamental des citoyens. Nous rejetons par conséquent la suggestion d'inclure, dans les sanctions prévues par la Loi, l'interdiction de pratiquer le lobbying. Nous pensons qu'une simple condamnation pour infraction à la Loi devrait suffire à faire comprendre aux titulaires de charge publique et aux clients que la prudence est de mise dans leurs rapports avec une personne ainsi condamnée. Ainsi la condamnation, dans les circonstances actuelles, suffit pour atteindre les mêmes objectifs que l'interdiction pure et simple. Nous concluons donc que l'article consacré aux peines et modifié par le projet de loi C-43 est satisfaisant. Par conséquent, nous approuvons :

Les dispositions relatives aux peines du projet de loi C-43.

La période de prescription

En raison d'une disposition du *Code criminel*, les accusations portées dans le cadre d'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire pour infraction à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes doivent être formulées dans un délai de six mois. Cette règle de prescription s'applique à toutes les déclarations de culpabilité par procédure sommaire, sauf mention contraire.

De nombreux témoins ont dit au Comité Holmman que cette disposition constituait un important obstacle aux enquêtes sur d'éventuelles infractions à la Loi. Ce Comité avait par

En dehors de ces propositions, les peines encourues sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire demeureraient les mêmes. Parmi les témoins qui ont comparu, un seul a jugé insuffisantes les peines prévues par la Loi. Le professeur Pross a déclaré ce qui suit :

L'article 13 de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes énonce les infractions. Quiconque contrevient aux dispositions de la Loi commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 25 000 \$. Quiconque donne sciemment dans les déclarations exigées par la Loi des renseignements faux ou trompeurs commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 25 000 \$ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines.

Le projet de loi C-43 prévoit des ajustements à cet article de la Loi pour l'harmoniser avec les autres articles modifiés. En outre, les individus qui contreviendraient aux règlements d'application de la Loi seraient désormais considérés comme ayant commis une infraction et encourraient une sanction.

Infractions et peines

De façon à autoriser le directeur de l'enregistrement à effectuer des vérifications aléatoires des renseignements versés au registre.

Le directeur pourrait aussi contribuer plus activement à faire respecter la Loi en effectuant des vérifications périodiques et aléatoires afin de s'assurer que les renseignements versés au registre sont exacts et complets. Ces vérifications pourraient porter sur les lobbyistes enregistrés. Les cas d'observation seraient immédiatement rapportés à la GRC. Par conséquent nous amendons le projet de loi C-43 :

De manière à donner au directeur de l'enregistrement le pouvoir explicite de publier des bulletins d'interprétation et de fournir des avis sur l'interprétation, l'observation et l'application de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Nous estimons toutefois qu'il serait utile de prendre une mesure supplémentaire pour augmenter et préciser les pouvoirs du directeur. L'honorable John Manley a proposé que le directeur soit autorisé à publier des bulletins d'interprétation. Nous croyons savoir que le directeur donne déjà couramment des précisions aux lobbyistes quant aux exigences imposées par la Loi. Nous pensons qu'il serait utile de lui conférer officiellement ce pouvoir, en même temps que l'autorité de publier les bulletins d'interprétation. Ainsi, les dispositions de la Loi seraient mieux comprises par un plus grand auditoire, ce qui en faciliterait l'observation. Par conséquent, nous amendons le projet de loi C-43 :

Il est logique d'autoriser le directeur à demander des éclaircissements, et nous estimons que cela pourrait contribuer à faire respecter la Loi. Une telle mesure devrait, de surcroît, permettre d'éviter qu'une déclaration incomplète de la part d'un lobbyiste ne déclenche une enquête qui pourrait aboutir à une condamnation.

directeur à demander des précisions sur les renseignements versés au registre qu'il juge insuffisamment clairs. Le projet de loi prévoit en outre un certain nombre d'autres modifications mineures aux pouvoirs du directeur, qu'il précise et rend conformes aux autres dispositions.

Aux termes de la loi actuelle, le directeur de l'enregistrement est autorisé à tenir le registre des lobbyistes et à fournir des copies des documents. Le projet de loi C-43 propose d'autoriser le

Les pouvoirs du directeur de l'enregistrement

La possibilité que certains pratiquent le lobbyisme sans être enregistrés nous préoccupe profondément, et il nous importe de trouver une solution à cet état de choses. Ces cas d'inobservation pourraient être soit délibérés, soit involontaires. Toute recherche de solution doit tenir compte de ce fait et porter en priorité sur les domaines suivants : les pouvoirs du directeur pour assurer l'observation, les peines prescrites en cas d'infraction, la période de prescription, le rôle que doivent jouer les citoyens et les lobbyistes pour assurer le respect de la Loi et, enfin, la nécessité de faire en sorte que la Loi est bien comprise de ceux à qui elle s'applique.

Au cours de nos audiences, nous n'avons reçu aucune preuve concrète d'infractions à la Loi. Plusieurs témoins ont toutefois avancé que le nombre des lobbyistes actifs dépasse le nombre des inscrits, ce qui porte à croire que la Loi n'est pas assez strictement appliquée.

Les questions d'application soulevées lors des audiences du Comité ont porté principalement sur le code de déontologie des lobbyistes. L'application de la Loi même par la GRC ne semble pas préoccuper les témoins; le Comité en déduit que les mécanismes actuels donnent satisfaction et qu'il n'y a pas lieu de les modifier.

Les dispositions de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes touchant les enquêtes et l'application relèvent de la compétence de la Gendarmerie royale du Canada. Les responsabilités de la GRC sont distinctes de celles du conseiller en éthique qui, lui, sera chargé d'enquêter sur les infractions au code de déontologie des lobbyistes (voir ci-après).

APPLICATION

Le maintien dans la Loi d'une disposition laissant au gouverneur en conseil la possibilité de prélever des droits d'enregistrement.

Une dernière observation sur la situation financière du Canada permet de délimiter le contexte dans lequel pourraient s'inscrire les droits d'enregistrement. Tous les Canadiens savent que la dette et les déficits limitent sévèrement la capacité du gouvernement d'assurer la prestation des programmes. C'est la raison pour laquelle les services fournis par le gouvernement sont constamment réexaminés dans le but de réaliser des économies. Diverses solutions ont été proposées, au nombre desquelles figure l'imposition de frais d'utilisation pour contribuer au financement des services. Il se pourrait qu'un jour on estime le moment venu pour les lobbyistes de partager avec les contribuables canadiens les coûts de fonctionnement du régime d'enregistrement. Jusqu'ici, ces coûts ont été modestes, et il n'a pas paru urgent d'imposer des droits d'enregistrement pour en couvrir une partie. Mais comme le registre pourrait être appelé à traiter des renseignements plus complexes et à devenir plus accessible, les coûts risquent d'augmenter. Le Comité estime donc que, dans la situation financière actuelle, il serait tout à fait opportun et prudent de se garder la possibilité d'imposer à l'avenir des droits d'enregistrement qui permettraient d'assumer les frais engagés pour rendre les renseignements accessibles. Par conséquent, nous appuyons :

En 1992, la Loi d'exécution du budget modifiait la LBL par l'ajout d'une disposition (article 12) autorisant le gouvernement en conseil à imposer aux lobbyistes des frais d'enregistrement. La Loi d'exécution du budget a été adoptée par le Parlement et a reçu la sanction royale (en avril 1993), mais elle n'a jamais été promulguée. Le projet de loi C-43 propose de modifier cet article de la LBL en élargissant et en confirmant les pouvoirs de réglementation du gouvernement en conseil; il autoriserait le Cabinet à imposer des droits d'enregistrement à toutes les catégories de lobbyistes mentionnées dans la Loi.

Les témoins qui se sont prononcés sur cette disposition y étaient tous opposés. Les représentants des associations, en particulier, se sont élevés contre la mesure, faisant valoir que, contrairement aux lobbyistes-conseils, ils ne pourraient pas récupérer le coût sur leurs membres. L'argument a été souligné par le Congrès du travail du Canada, qui a déclaré au Comité :

Cela pose un problème particulier aux lobbyistes de la deuxième catégorie pour qui l'enregistrement d'une activité de lobbying n'est habituellement pas lié à une hausse de revenu. La nécessité de payer chaque fois qu'une mise à jour s'impose n'arrangerait pas les choses (6:8).

M. Lawrence Dworkin, de l'Association canadienne de l'emballage, a exprimé un point de vue partagé par d'autres lorsqu'il a affirmé que l'imposition de droits d'enregistrement reviendrait en fait à faire payer aux Canadiens un droit pour s'adresser à leur propre gouvernement.

Tout en reconnaissant la validité de ces préoccupations, le Comité estime qu'il convient de prendre en compte d'autres facteurs. Premièrement, cet article de la Loi n'ayant pas été promulgué, il n'est donc pas en vigueur. Les droits d'enregistrement ne sont pas prélevés, et ils ne le seront pas automatiquement lorsque la Loi aura été modifiée.

Deuxièmement, considération importante à nos yeux, les lobbyistes ont le devoir d'assumer une partie du financement de l'enregistrement. À l'heure actuelle, le fardeau repose entièrement sur les épaules des contribuables canadiens. Certains pourraient dire que ce n'est que justice puisque le registre a été mis sur pied non pas à la demande des lobbyistes, mais pour répondre aux besoins d'information des Canadiens sur cette activité. Pourtant, le Comité a appris que les lobbyistes en sont venus à considérer l'enregistrement comme un atout, un instrument dont l'utilité n'avait pas été perçue au départ. Il leur permet en effet de se tenir au courant de la concurrence et même, dans le cas des lobbyistes-conseils, de chercher de nouveaux clients. Les lobbyistes-conseils trouvent le registre particulièrement utile. Mais le plus important pour beaucoup d'entre eux, c'est la légitimité que confère l'inscription au registre, celle-ci étant actuellement la seule reconnaissance d'un statut professionnel. De surcroît, certains ont fait remarquer que les clients éventuels se servent du registre comme d'un bûtin où trouver aisément les noms et les domaines de compétence des lobbyistes. Les lobbyistes salariés y trouvent aussi leur compte, car le registre leur donne une idée des forces qui défendent des positions contraires aux leurs.

Le projet de loi C-43 ne diminuera en rien l'utilité de l'enregistrement pour les lobbyistes. Au contraire, dans la mesure où il contiendra davantage de renseignements, son utilité s'en trouvera considérablement accrue. On peut dire que les lobbyistes tirent du régime actuel des avantages qui iront probablement en augmentant. Puisqu'ils en tirent aussi profit, il est tout à fait justifié qu'ils assument une partie des coûts.

exigés à leur place. De façon générale, nous sommes d'accord, pourvu que la responsabilité de transmettre les renseignements incombe au premier chef aux lobbyistes eux-mêmes. Heureusement, nous-mêmes, on procède actuellement à des modifications grâce auxquelles les maisons de lobbyistes-conseils et les sociétés qui ont des lobbyistes à leur emploi pourront soumettre des formulaires d'enregistrement sur lesquels les lobbyistes pourront confirmer que les renseignements divulgués sont exacts.

Comme nous l'avons dit plus tôt, l'accessibilité est l'un des principes fondamentaux qui sous-tendent le système d'enregistrement. Les renseignements divulgués par les lobbyistes et portés au registre ne sont utiles que dans la mesure où les Canadiens y ont facilement accès.

Ce n'est toutefois pas vraiment le cas actuellement. Les utilisateurs ne peuvent prendre connaissance des renseignements divulgués aux termes de la Loi qu'en un seul endroit, c'est-à-dire au bureau même du registre, lequel est situé dans la région de la capitale nationale. Les intéressés doivent donc téléphoner au bureau du registre ou s'y rendre en personne.

S'il ne fait aucun doute que cette solution contribue à limiter les coûts de fonctionnement du registre, le Comité estime néanmoins qu'elle va à l'encontre du principe fondamental de l'accessibilité. En effet, pour les Canadiens qui n'habitent pas dans la région d'Ottawa, l'accès au registre peut entraîner des frais considérables. Ainsi, non seulement la méthode ne permet-elle pas de respecter le principe de l'accessibilité, mais elle va à l'encontre du but recherché. Des mesures s'imposent pour améliorer l'accessibilité si l'on veut que les Canadiens profitent pleinement d'un régime qu'ils financent par leurs impôts et qui a été institué pour répondre à leurs besoins.

C'est, à nos yeux, le Congrès du travail du Canada qui a le mieux exprimé les raisons pour lesquelles les renseignements enregistrés devaient être aisément accessibles au public, lorsqu'il nous a dit :

Les règles régissant le lobbying doivent non seulement être efficaces mais aussi être quelque part que l'objectif de la transparence est atteint. Pour qu'il y ait vraiment transparence, il faut que la population ait facilement accès à ces renseignements, sans obstacle géographique ou financier (6:8).

Il existe diverses façons de réduire ou d'éliminer les obstacles à l'accès. Le bureau du registre pourrait, par exemple, offrir un service d'appel sans frais. Ou encore, comme l'ont suggéré des témoins, il pourrait fournir les données sous forme électronique aux bibliothèques publiques.

Bien que ces suggestions soient intéressantes et qu'il y ait peut-être lieu de les appliquer, le Comité estime qu'il faudrait examiner d'avantage la question. Il s'inquiète en particulier du coût que cela peut représenter pour le service du registre, à un moment où les ressources sont limitées. Une étude approfondie de la question pourrait, de surcroît, mettre en lumière d'autres solutions. Nous sommes donc heureux de savoir que le bureau du conseil en éthique étudie déjà la possibilité de faciliter aux Canadiens l'accès aux données consignées au registre. On nous assure qu'il porte une attention toute spéciale aux méthodes de diffusion électronique, plus avantageuses.

budget de ce bureau. C'est en partie pour cette raison que nous applaudissons au changement qui permettrait aux lobbyistes de transmettre l'information au registre par voie électronique.

Transmission électronique

Le Comité constate avec plaisir que le projet de loi donne suite à la recommandation du Comité Holtmann d'autoriser les lobbyistes à communiquer l'information par voie électronique. Cette mesure, en accélérant la communication des renseignements, contribuerait à en garantir la pertinence et l'à-propos. Et comme l'ont laissé entendre plusieurs témoins, elle allégera le fardeau administratif que représente la communication des renseignements et permettra de réduire les coûts de traitement pour le registre. Cette disposition devrait apaiser la crainte que les nouvelles exigences ne s'avèrent excessivement lourdes.

Le conseiller en éthique, M. Howard Wilson, a souligné l'importance de cette innovation lorsqu'il a déclaré au Comité que la transmission sous forme électronique serait d'une importance capitale pour éviter un fardeau trop important à ceux qui doivent s'inscrire et à l'organisme responsable de la collecte de ces données et de leur divulgation éventuelle à des tiers parties. Nous espérons que les entreprises pourront faire leur inscription sous forme électronique et que la collecte et la diffusion de ces données se feront de la même façon (1:31).

Ces arguments, et d'autres que nous ont présentés les témoins, sont probants et ne laissent aucun doute quant à l'opportunité d'une telle mesure. En conclusion, nous sommes convaincus que la possibilité pour le service du registre de recevoir sous forme électronique les renseignements qui doivent être divulgués lui permettra de traiter la charge supplémentaire due aux nouvelles exigences sans augmenter considérablement son effectif ou son budget de fonctionnement. Par conséquent, nous appuyons :

La proposition selon laquelle les renseignements sur les activités de lobbying pourraient être transmis sous forme électronique.

Enregistrement par les sociétés

Aux termes de la loi actuelle, l'enregistrement incombe aux lobbyistes eux-mêmes plutôt qu'aux sociétés qui les emploient. Le projet de loi C-43 ne changerait rien à cela, mais il obligerait les premiers dirigeants des sociétés à transmettre les renseignements voulus au nom de leurs employés faisant du lobbying pour elles.

L'enregistrement des renseignements par chaque lobbyiste pourrait alourdir l'administration du registre. Il est fréquent qu'une maison de lobbyistes-conseils ou une société commerciale employant ses propres lobbyistes confie un seul dossier à plusieurs lobbyistes. En pareil cas, plusieurs personnes consigneraient des renseignements que les administrateurs du registre devraient traiter comme des cas distincts. Cela compliquerait en outre la consultation des renseignements consignés au registre par ceux qui s'intéressent à des démarches spécifiques.

Cette question préoccupait aussi le Comité Holtmann, à telle enseigne qu'il en est venu à recommander d'autoriser les sociétés employant des lobbyistes à transmettre les renseignements

CHAPITRE V — ADMINISTRATION, OBSERVATION ET APPLICATION

Bien que l'attention ait été concentrée principalement sur les exigences plus strictes en matière de divulgation que prévoit le projet de loi C-43, les propositions modifiant l'administration et l'application de la Loi sont au moins aussi importantes.

Nous avons abordé l'examen de ces articles sans perdre de vue plusieurs principes fondamentaux sur lesquels s'appuie la Loi. Le premier, l'accessibilité, exige que la liste des lobbyistes et de leurs clients soit accessible au public. Le second principe veut que le système d'enregistrement satisfasse au critère de la simplicité administrative et évite de créer une lourde bureaucratie pour assurer l'administration de la Loi. Le Comité a ajouté un principe complémentaire : l'administration et l'application de la Loi doivent contribuer à redonner confiance au public dans les institutions gouvernementales. Nous avons évalué les propositions contenues dans le projet de loi à la lumière des principes de l'accessibilité et de la simplicité administrative et avons également cherché à voir si elles auraient une influence sur la reprise de confiance du public. Nous considérons que la loi actuelle n'a pas trahi les principes qui l'avaient inspirée et nous tenons à ce que les changements proposés ne s'en écartent pas.

ADMINISTRATION

Le registre

La Loi concernant l'enregistrement des lobbyistes prévoit la mise sur pied d'un registre des lobbyistes (le registre) où verser l'information divulguée conformément aux prescriptions de la Loi. Le registre est confié à un directeur de l'enregistrement et relève du registraire général du Canada, lui-même rattaché à l'Industrie Canada. Le projet de loi C-43 ne propose pas de modifier l'emplacement ni la structure fondamentale du registre.

Nous n'avons rien entendu, au cours de nos audiences, qui nous porte à penser que le registre n'atteigne pas ses objectifs. Au contraire, les témoignages présentés au Comité confirment que le registre parvient à donner aux Canadiens et aux titulaires de charge publique un service important à un coût très modéré. Le Comité note qu'en 1993-1994 le service du registre a traité au total 6 236 enregistrements et modifications pour les première et deuxième catégories (6 995 en 1992-1993) et répondu à 1 316 demandes téléphoniques de renseignements sur la Loi, les lobbyistes inscrits et leurs clients (968 en 1992-1993). Ses quatre employés (plus un à temps partiel) ont produit 507 rapports (475 en 1992-1993) à partir de la base de données du registre. Ces tâches ont été accomplies avec un budget de 396 500 \$ (salaires et coûts de fonctionnement compris), soit moins que le budget de 439 880 \$ de l'année précédente.

Si le Comité estime qu'il convient de féliciter le service d'avoir tant fait avec relativement peu, il souhaite ardemment que les modifications proposées n'aient pas pour effet d'enfler la taille ou le

La divulgation, comme nous l'avons signalé ailleurs dans le présent rapport, est conforme à l'approche globale adoptée dans la LEL à l'égard des doutes qu'entretiennent de nombreuses personnes au sujet des activités des lobbyistes. Par conséquent, le Comité amende le projet de loi C-43 de manière que :

Les premiers dirigeants d'organisations qui font du lobbying auprès du gouvernement fédéral et qui reçoivent des fonds d'un palier gouvernemental quelconque soient tenus de divulguer cette information, de même que les sommes reçues, dans le cadre du processus d'enregistrement.

Bien que des organisations comme l'ACC seront tenues de fournir davantage de renseignements conformément au projet de loi, les nouvelles exigences de rapports tiennent compte du fardeau administratif qui est le nôtre et sont certes raisonnables (7.26.94).

Nous sommes d'accord avec l'ACC pour dire que les nouvelles exigences en matière de divulgation applicables aux organisations ne devraient pas leur imposer un fardeau indu tout un permettant d'obtenir des renseignements fort utiles au sujet des activités de lobbying d'un secteur important. Par conséquent, nous appuyons :

Les exigences en matière de divulgation que prévoit le projet de loi C-43 dans le cas des lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation.

Si nous jugeons indiquées les exigences en matière de divulgation prévues à l'intention des lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation, nous avons quand même quelques réserves quant à la fréquence avec laquelle ils seraient tenus de divulguer les renseignements à verser au registre. Nous avons remédié à ce problème ailleurs, dans le présent rapport, en proposant une réduction de la fréquence des mises à jour qu'ils devraient y apporter.

Divulgation des sources de financement

Il est une question qui préoccupe particulièrement certains membres du Comité et certains témoins, à savoir le financement versé à quelques organisations qui font du lobbying auprès du gouvernement. D'aucuns ont fait observer que le gouvernement finance actuellement divers groupes. Lorsque ces groupes font du lobbying auprès du gouvernement, il est plausible qu'une partie des fonds qui leur sont accordés servent à éponger les coûts engagés.

La plupart des lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation qui ont témoigné n'ont pas cherché à cacher leurs accords de financement avec le gouvernement : en fait, cette information fait déjà partie du domaine public. Nombreux ont soutenu que, pour faire des choix éclairés, le gouvernement d'une société pluraliste comme celle du Canada avait besoin de l'appui de nombreuses sources. Pourtant, nous ont-ils signalé, ce ne sont pas tous les groupes au sein de notre société qui disposent de ressources pour faire connaître leurs vues au gouvernement. Si tous n'étaient pas entendus, le processus d'élaboration de la politique s'en trouverait appauvri. Comme nous l'a indiqué l'honorable Mitchell Sharp, « si un groupe de personnes qui n'a pas les moyens d'intervenir ne se fait pas entendre, le gouvernement ne verra qu'un aspect de la question » (3:17).

Le Comité a tendance à souscrire à l'opinion générale selon laquelle le gouvernement devrait accorder son aide aux groupes. Nous n'entendons pas les suggestions voulant que ce genre de financement devrait être complètement interdit, mesure qui, selon nous, causerait un tort grave aux processus démocratique et politique chez nous. Nous avons plutôt tendance à être d'accord avec un autre témoin, le professeur William Stanbury, qui croit que la divulgation des sommes gouvernementales reçues par des organisations qui font du lobbying s'impose :

Ce qui est important, c'est la divulgation. Vous devez savoir dans quelle mesure l'argent des contribuables sert à financer le lobbying dont vous faites l'objet en tant que titulaires d'une charge publique. Cela ne veut pas dire qu'il y a là quelque chose de répréhensible. Cela veut simplement dire que vous devez le savoir (8:22).

organisation commerciale, industrielle, professionnelle, syndicale ou bénévole, chambre de commerce, organisme de bienfaisance, société de personnes, association, coalition ou groupe d'intérêt, ainsi que tout gouvernement. ⁷

Par conséquent, toutes ces entités seraient tenues de se soumettre aux exigences en matière d'enregistrement qui sont définies dans le projet de loi à l'intention des lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation.

Comme nous l'avons déjà dit, le Comité souscrit au maintien et au raffinement du système des catégories proposées dans le projet de loi C-43, du fait surtout qu'une reconnaissance des distinctions entre les lobbyistes fournit la marge de manœuvre nécessaire pour ce qui est du type de renseignements demandés. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation, lesquels, quoique leurs méthodes soient analogues à celles d'autres types de lobbyistes, représentent des intérêts qui sont à la fois publiquement connus et peu susceptibles de varier avec le temps. Nous sommes donc heureux de constater que le projet de loi reconnaît cette différence, comme en font foi les exigences de déclaration prévues à l'intention des lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation.

L'un de nos témoins, le professeur Ian Lee, a décrit le lobbying comme un «tabouret à trois pieds», soit le lobbying direct, le lobbying populaire et l'édification de coalitions. Le Comité voit donc d'un bon oeil l'inclusion des coalitions dans la définition donnée du terme organisation. Cela permettrait d'assujettir les coalitions, souvent créées expressément à des fins de lobbying aux mêmes exigences de divulgation que les autres types d'organisations. L'absence, dans la LBL, de toute disposition destinée à assurer la transparence du lobbying par des coalitions était l'une des principales préoccupations du Comité Holimann; nous sommes heureux de constater que suite à être donnée à cette préoccupation et qu'une lacune importante de la loi a été comblée.

D'autres dispositions de cette partie du projet de loi ont aussi reçu notre approbation. La proposition de confier au premier dirigeant d'une organisation le soin de fournir des renseignements nous semble à la fois raisonnable et intelligente. Le Comité croit également que les renseignements que les organisations devraient fournir sur l'objet du lobbying, ainsi que les renseignements afférents à leurs membres, seront utiles et satisfiront aux besoins en information.

Nous tenons toutefois à faire ressortir les préoccupations que nous ont exposées maintes organisations selon que les exigences proposées à leur endroit dans le projet de loi pourraient être excessives et encombrantes sur le plan administratif et financier. Nous croyons qu'il est tout naturel d'autres témoins nous ont dit que les organisations ne devraient guère avoir de difficulté à se conformer aux mesures proposées. Selon le professeur Paul Pross, qui a étudié ces mesures, les exigences proposées à l'intention des organisations ne devraient pas être trop lourdes. La capacité de transmettre des documents sous forme électronique, a-t-il dit, devrait notamment alléger tout fardeau éventuel. Les craintes de l'Association canadienne de la construction (ACC) au sujet du fardeau que pourraient représenter des exigences trop lourdes en matière de divulgation sont depuis longtemps chose connue. Au cours de nos audiences, l'ACC nous a indiqué qu'elle considérerait comme acceptables les exigences du projet de loi, et elle nous a répété ce qu'elle avait indiqué dans une lettre au Comité :

⁷ Le gouvernement du Canada et les personnes morales (qui sont assujetties aux dispositions du projet de loi relatives aux lobbyistes salariés) sont exclus de cette définition.

Les dispositions du projet de loi C-43 obligeant les lobbyistes salariés à divulguer le nom des sociétés mères et des filiales.

b. Activités commerciales de l'employeur

Les seuls renseignements que les lobbyistes salariés sont tenus de fournir en vertu de la LBL pour ce qui est de l'employeur sont le nom et l'adresse de ce dernier. Le projet de loi C-43 les obligerait également à fournir un résumé des activités commerciales de l'employeur (6(3)(f)).

Cette nouvelle exigence n'a pas été mentionnée expressément par nos témoins, sauf de façon générale par ceux qui ont fait allusion aux renseignements utiles que le projet de loi C-43 permettrait de consigner. Ceux qui utilisent le registre ont besoin d'avoir une idée générale des activités commerciales d'une personne morale pour pouvoir comprendre le lien qui existe entre une activité de lobbying et les intérêts commerciaux qui l'ont motivée. Cette information est directement liée aux objectifs sous-jacents du projet de loi : ce n'est que lorsqu'on définit les intérêts commerciaux d'un lobbyiste qu'on peut déterminer s'ils vont dans le sens ou à l'encontre de l'intérêt général. Par conséquent, nous soussignons :

Aux dispositions de l'alinéa 6(3)(f) du projet de loi C-43.

c. Objet proposé

La LBL oblige actuellement les lobbyistes-conseils à divulguer l'objet du lobbying, ce qu'ils font au moyen d'une liste sur laquelle sont énumérés 52 sujets et qui leur est fournie par le directeur. Le projet de loi C-43 étendrait cette exigence aux lobbyistes salariés de même qu'aux lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation, de manière à ce que les exigences en matière de déclaration soient relativement les mêmes pour toutes les catégories.

Les renseignements fournis par la liste ont peut-être perdu de l'importance par suite de l'application d'autres exigences en matière de déclaration, notamment celle de révéler les projets de loi, les politiques, etc., qui font l'objet du lobbying. Ils continuent cependant à donner un aperçu général des activités d'un lobbyiste. Nous croyons qu'ils s'avèreront particulièrement utiles dans le cas des personnes morales dont l'éventail des intérêts est large et qui s'intéressent par conséquent à bon nombre de projets de loi, de politiques, de règlements et ainsi de suite. Par conséquent, nous appuyons :

L'alinéa 6(3)(h) du projet de loi C-43.

QUESTIONS CONCERNANT UNIQUEMENT LES LOBBYISTES TRAVAILLANT POUR LE COMPTE D'UNE ORGANISATION

Le projet de loi C-43 propose la création d'une catégorie distincte pour les lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation ou d'une association. Avant de passer en revue les nouvelles exigences en matière d'enregistrement à ces lobbyistes, il serait utile de noter ici la définition qu'il donne du terme organisation :

récompense supplémentaire et l'argent des contribuables n'est pas aussi évident que dans le cas des marchés de l'État, il n'en existe pas moins.

Le Comité ne propose toutefois pas d'interdire les honoraires conditionnels, comme certains témoins le lui ont suggéré. Plusieurs raisons motivent notre décision. Une mesure de ce genre ferait en outre passer la compétence du gouvernement fédéral. Qui plus est, nous croyons que cette forme de facturation ne rehausse en rien l'image de marque des lobbyistes ou de leur profession; s'il faut décider de mettre fin à la pratique, il est de l'intérêt des lobbyistes de le faire eux-mêmes. Certains lobbyistes-conseils ont d'ailleurs déjà pris une telle décision. Enfin, nous sommes d'accord pour dire que des lobbyistes sans scrupules pourraient, s'ils le souhaitaient, trouver un moyen de déguiser leurs honoraires conditionnels.

Lorsque des honoraires conditionnels sont demandés, toutefois, nous croyons que les Canadiens sont en droit de le savoir, car cette pratique influe sur les politiques établies en leur nom et financées par leurs impôts. Enfin, l'accès aux renseignements consignés dans le registre devrait aider le conseiller en éthique lorsqu'on soupçonne que le code de déontologie des lobbyistes n'a pas été respecté. Par conséquent, et conformément à l'orientation de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, le Comité modifie le projet de loi C-43 pour que :

Les lobbyistes-conseils soient tenus de déclarer les activités de lobbying qu'ils exercent moyennant paiement d'honoraires conditionnels.

QUESTIONS CONCERNANT UNIQUEMENT LES LOBBYISTES SALARIÉS

a. Sociétés mères/filiales qui profitent du lobbying

La LBL oblige les lobbyistes-conseils à divulguer le nom des sociétés mères et des filiales de leurs clients qui sont des personnes morales afin que soit révélée l'identité du véritable bénéficiaire d'une activité de lobbying. Le Comité Holtmann a soutenu avec conviction, selon nous, que la même logique s'applique aux lobbyistes salariés pouvant avoir des liens avec des filiales ou des sociétés mères qui bénéficient de leurs activités de lobbying et exerceront peut-être sur eux un certain contrôle.

Le projet de loi C-43 obligerait les lobbyistes salariés à divulguer le nom des sociétés mères et des filiales de leur employeur, mais uniquement des filiales directement intéressées au résultat des activités de lobbying. C'est aussi la limite recommandée par le Comité Holtmann, qui reconnaissait qu'il pourrait être difficile pour les lobbyistes salariés de se tenir au fait des rapports entre de multiples filiales de certaines sociétés, et qu'il fallait éviter de charger le registre de renseignements peu utiles.

Un certain nombre de témoins ont souscrit à cette exigence. Démocratique en surveillance en a fait état dans son mémoire, considérant que sa nécessité allait de soi. Aucun témoin, ni même les représentants des lobbyistes salariés, ne s'y est opposé. Nous croyons que son inclusion dans la LBL est nécessaire afin que les exigences relatives à la déclaration permettent de bien informer les gens sur qui fait du lobbying auprès du gouvernement. Comme dans le cas des lobbyistes-conseils et pour les mêmes raisons, «qui» désigne également les bénéficiaires des activités de lobbying, et non seulement les personnes embauchées pour faire du lobbying. Par conséquent, nous appuyons :

Le Comité convient qu'il y a des raisons de s'inquiéter de cette forme de facturation. Même si la pratique a été bannie en ce qui concerne les subventions et les contrats gouvernementaux, nous constatons que, couronné de succès, le lobbying ayant pour objet d'autres secteurs de la politique gouvernementale — une modification des règlements, par exemple — peut entraîner pour les clients d'énormes profits dont les lobbys toucheraient une part. Même si le lien entre la

À première vue, il peut sembler raisonnable qu'un lobbyiste ayant réussi dans ses entreprises soit ainsi récompensé par son client. Comme le Comité se l'est souvent laissé dire, d'autres professionnels demandent de tels honoraires, comme dans le cas de ces autres professionnels, les honoraires conditionnels ne devraient regarder que les lobbyistes et leurs clients. D'autres témoins — y compris plusieurs lobbyistes-conseils — se sont montrés plus négatifs. Les honoraires conditionnels, nous a dit M. Simon Reisman, «attirent des gens qui n'ont pas leur place dans la profession» (15:19). Un bon lobbyiste, a-t-il soutenu, devrait être rémunéré pour les services qu'il fournit, peu importe qu'il obtienne ou non les résultats souhaités. Susan A. Murray, de SAMCI, a dit au Comité que les «honoraires conditionnels renforcent la notion de népotisme et de trafic d'influence sur ceux qui sont au pouvoir» (10:59). C'est pour cette raison que M^{me} Murray a soutenu que la Loi devrait interdire les honoraires conditionnels, ce à quoi a souscrit un autre témoin, Démocratie en surveillance.

Les honoraires conditionnels, comme nous l'avons dit précédemment, correspondent à la somme d'argent que les lobbyistes demandent à leurs clients si le lobbying porte ses fruits. La pratique est particulièrement inquiétante dans le cas des contrats de l'État. Nous croyons que le gouvernement a su régler le problème à point nommé lorsqu'il a inclus dans tous ses contrats une clause interdisant aux fournisseurs d'embaucher des lobbyistes auxquels ils verseraient des honoraires conditionnels. Cette interdiction s'applique également dans les cas où des lobbyistes ont été embauchés par des clients pour les aider à obtenir des subventions du gouvernement. Cela n'a cependant nui en rien à la capacité des lobbyistes-conseils d'exiger des honoraires conditionnels pour d'autres efforts mis en œuvre au profit de leurs clients.

Honoraires conditionnels

Bien que nous approuvions dans l'ensemble cette partie du projet de loi, nous croyons qu'il y a place à amélioration.

Dans l'ensemble, le Comité est d'avis que les modifications proposées en ce qui concerne l'enregistrement des lobbyistes-conseils traduisent avec une exactitude remarquable les recommandations du Comité Holmann et les besoins des Canadiens. Lorsque ces modifications auront été adoptées, les lobbyistes-conseils seront tenus de divulguer plus de détails sur leurs engagements. Nous sommes confiants que la transparence s'en trouvera ainsi grandement accrue et que les Canadiens auront davantage confiance dans le gouvernement — objectif ultime du projet de loi.

des Canadiens concernant le rôle et l'influence du lobbying dans un système de gouvernement qui, loin encore. Le projet de loi C-43 fait suite à ces conclusions et aussi aux préoccupations légitimes auxquelles le Comité Holmann en est arrivé ont d'ailleurs fait ressortir que la LBL n'allait pas assez raison pour laquelle un système d'enregistrement des lobbyistes a été mis en place. Les conclusions

leurs décisions sur le bien-fondé d'une cause. La deuxième raison a trait à la question de la transparence, objectif central de la Loi. Du point de vue du Comité, l'information concernant l'activité politique passée ou présente est déjà connue du public. Beaucoup des lobbyistes qui ont témoigné devant nous n'ont fait aucun mystère de leur participation à la politique partisane et d'ailleurs les reportages des médias sur la profession font amplement état des liens politiques des lobbyistes. Par conséquent, nous ne croyons pas nécessaire que la Loi exige la déclaration de ces renseignements. Enfin, nous craignons que le fait d'inclure dans la Loi l'obligation de déclarer les activités politiques n'implique que ces activités soient illégales. À un moment où il faut encourager les Canadiens à participer à la vie publique, nous estimons que ce serait là un mauvais message à transmettre.

Pour ce qui est de l'enregistrement des états de service dans la fonction publique, nous considérons que les codes sur l'après-mandat et d'autres mesures déjà en place garantissent suffisamment contre les abus. Les états de service dans la fonction publique ne constituent pas un secret qu'il est nécessaire de «démassiquer». En fait, nous croyons qu'il est avantageux, aussi bien pour le processus d'élaboration des politiques que pour le public lui-même, que d'anciens fonctionnaires parfaitement au fait des complexités de l'appareil de l'État puissent continuer de participer à la vie publique. Par conséquent, après examen approfondi, le Comité a décidé de ne pas amender le projet de loi C-43 pour obliger les lobbyistes à déclarer leurs activités politiques passées ou présentes ou leurs états de service dans la fonction publique.

QUESTIONS CONCERNANT UNIQUEMENT LES LOBBYISTES-CONSEILS

Avant d'aborder les répercussions que les mesures proposées dans le projet de loi C-43 auraient sur les lobbyistes-conseils, le Comité tient à dire à quel point il est déçu que très peu d'entre eux aient accepté de comparaître devant lui. Contrairement à la coutume, le président du Comité a écrit aux lobbyistes-conseils pour les inviter à témoigner, mais rares sont ceux qui ont répondu et encore plus rares ceux qui ont comparu. Un nombre étonnamment élevé d'entre eux ont prétexté la création d'une association professionnelle des lobbyistes pour décliner l'invitation. Cette attitude est d'autant plus déplorable de la part de lobbyistes qu'ils ont prétendu à maintes reprises être des intervenants utiles dans l'élaboration d'une saine politique officielle. Lorsque l'occasion leur a été offerte d'apporter une contribution concrète à l'égard d'une mesure législative qui les touche directement, bon nombre d'entre eux ont refusé. Le Comité souhaite par ailleurs féliciter les lobbyistes-conseils qui l'ont assisté dans son travail en lui présentant des mémoires et en comparaisant à titre de témoins. Même s'ils n'étaient pas toujours du même avis que le Comité, leur participation a démontré leur professionnalisme.

Un lobbyiste-conseil qui a comparu devant le Comité a affirmé que les Canadiens se soucient peu des lobbyistes :

L'homme de la rue se soucie peu du fait que je représente une petite entreprise du nord du Nouveau-Brunswick qui a des difficultés dans ses rapports avec le ministère des Travaux publics (5:16).

Le Comité n'est pas du tout d'accord. Les Canadiens se soucient énormément des activités des lobbyistes-conseils, activités qui souvent ont une grande incidence sur la façon dont leurs impôts sont dépensés. Cette préoccupation trouve son reflet dans la LBL, et c'est en réalité la principale

Relations politiques et gouvernementales

Nous en sommes venus à la conclusion qu'il ne faut pas alourdir le registre d'une foule de données courantes sur les honoraires et les dépenses pour régler des problèmes créés par des incidents exceptionnels. Il vaudrait mieux augmenter les pouvoirs du conseiller en éthique de manière que ces incidents puissent faire l'objet d'une enquête et que les informations pertinentes (honoraires et dépenses notamment) soient révélées au Parlement et au public. On trouvera des propositions précises en ce sens dans les pages qui suivent.

Pour certains, c'est le soupçon que les lobbyistes exploitent leurs relations personnelles avec des titulaires de charge publique pour obtenir des faveurs du gouvernement qui les dérange le plus au sujet du lobbying. Les lobbyistes établissent ces relations personnelles de deux façons : en faisant de la politique partisane et en ayant déjà travaillé pour le gouvernement.

La question de la participation des lobbyistes aux activités politiques partisanes est des plus litigieuses parce qu'elle met deux principes fondamentaux en opposition. D'une part, il y a le droit de tous les Canadiens de participer à la vie politique de leur collectivité. D'autre part, il y a la conviction que les lobbyistes, de par l'influence exercée sur la façon dont le gouvernement affecte les ressources publiques, se livrent à des activités partisanes susceptibles de modifier l'issue des décisions.

Durant les audiences, nous avons entendu les deux points de vue. Un témoin a affirmé qu'il fallait restreindre les activités politiques des lobbyistes. En revanche, des lobbyistes-conseils ont dit aux membres du Comité qu'une telle restriction serait déraisonnable. Susan A. Murray, de SAMCI, a été particulièrement persuasive à cet égard en faisant valoir que «les lobbyistes devraient avoir le même droit civil que tout autre citoyen — les fonctionnaires, par exemple — d'appartenir à des partis politiques et de participer à leurs activités» (10:58).

Le recours à des relations établies dans des emplois antérieurs au sein de l'administration publique est moins litigieux, en partie parce qu'on a déjà pris des mesures de réglementation sur ce plan. Le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat interdit à des dirigeants de faire du lobbying dans leur ancien ministère pendant l'année qui suit leur départ. D'autres dispositions, citées plus haut, exigent des titulaires de charge publique qu'ils tiennent davantage compte dans leurs décisions des arguments exposés des personnes qui les présentent.

Après avoir entendu les arguments des témoins, le Comité reste sensible à la préoccupation des Canadiens à l'égard des possibilités d'abus. Ces possibilités sont plus grandes si les liens, politiques ou autres, entre lobbyistes et personnes visées par le lobbying ne sont pas connus de la population.

Cependant, pour plusieurs bonnes raisons, la déclaration de ce genre d'information n'est ni nécessaire ni même avisée. Nous commençons par présenter les raisons pour lesquelles les activités politiques d'un lobbyiste ne constituent pas une information qu'il conviendrait d'inscrire au registre des lobbyistes. La première raison, c'est que nous doutons qu'il suffise d'enregistrer les affiliations politiques pour éliminer les occasions d'abuser des contacts personnels. Des dispositions législatives plus appropriées régissent déjà la question. Le Code criminel prévoit des sanctions contre le trafic d'influence, et le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat oblige les titulaires de charge publique à fonder

ont le droit de connaître les ressources que mettent en oeuvre des intérêts privés pour influencer sur le processus d'élaboration des politiques.

D'autres témoins ont déclaré qu'il serait arbitraire d'obliger les lobbyistes à déclarer leurs honoraires alors que bien d'autres professionnels, y compris ceux des médias et de la publicité qui peuvent influencer considérablement sur le processus d'élaboration des politiques, en sont dispensés. On a laissé entendre aussi que cette information ne serait guère utile aux Canadiens; à l'exception, peut-être, des clients à la recherche d'un lobbyiste.

Nous sommes d'accord avec les témoins qui ont maintenu qu'une obligation générale de déclarer les honoraires ne serait pas de mise et qu'elle ne fournirait pas aux Canadiens l'information dont ils ont besoin pour comprendre le lobbying. Par conséquent, nous sommes d'accord pour que :

Le projet de loi C-43 n'impose pas aux lobbyistes l'obligation générale de déclarer leurs honoraires (tout en donnant, ailleurs dans le présent rapport au conseiller en éthique l'autorité de traiter les cas particuliers).

b. Coût des projets

Plusieurs témoins, y compris certains de ceux qui s'opposent à la déclaration des honoraires, ont soutenu que la divulgation des dépenses globales qu'un lobbyiste consacre à une campagne de lobbying (y compris, par exemple, au titre de la publicité et des sondages d'opinion publique) jetterait un éclairage utile sur la nature du lobbying. Ces renseignements donneraient une idée du niveau et des sources de la pression qui s'exerce sur le gouvernement en vue d'influer sur la politique publique. Ils permettraient également de déterminer l'un des camps, dans un débat de politique publique, a un avantage sur le plan des ressources.

Le projet de loi C-43 n'obligerait pas les lobbyistes à déclarer leurs dépenses, et seul un petit nombre de témoins ont soulevé la question. Dans nos délibérations, cependant, nous avons conclu que les arguments de déclarer les dépenses. Il semble arbitraire d'imposer cette obligation aux lobbyistes à l'exclusion des autres professionnels qui interviennent dans le processus d'élaboration des politiques. En outre, cette obligation ne nous renseignerait pas sur les dépenses que leurs clients engagent directement au titre, par exemple, des sondages d'opinion. Elle ne nous permettrait donc pas de déterminer avec exactitude ces dépenses et risquerait même de les faire passer par des voies qui échappent à la loi actuelle. Par conséquent, nous sommes d'accord pour que :

Le projet de loi C-43 n'impose pas aux lobbyistes l'obligation de déclarer leurs dépenses (tout en donnant, ailleurs dans le présent rapport, au conseiller en éthique, l'autorité de traiter les cas particuliers).

En ce qui concerne l'opportunité d'obliger les lobbyistes à déclarer leurs honoraires et leurs dépenses, nous avons conclu que l'intérêt public à ces égards se porte à juste titre sur un petit nombre de cas où le caractère excessif des honoraires demandés ou des dépenses engagées permet de douter de l'intégrité du processus d'élaboration des politiques. Par exemple, ce que les médias ont dit des lobbyistes ayant touché de généreux honoraires à l'occasion de dispositions prises par l'ancien gouvernement n'est un secret pour personne.

semestrielles. Ces affirmations découlent de la conviction que les associations sans but lucratif diffèrent des autres groupes de lobbyistes : on a avancé que 70 p. 100 des Canadiens sont représentés par au moins une association et que, par conséquent, il est moins probable que cette forme de lobbying aille à l'encontre de l'intérêt public général.

Bien que la période de mise à jour de 30 jours n'ait été directement appuyée par aucun des témoins, nous tenons à faire remarquer que *Spring Cleaning*, qui expose toutes les vues de Démocratie en surveillance sur le lobbying et les questions connexes, recommandait un délai de 30 jours pour la communication de données de mise à jour. Le Comité Hollmann avait également préconisé une telle période en disant qu'il fallait une période déterminée pour clarifier l'application de la loi actuelle, qu'une période de 30 jours garderait l'information versée au registre raisonnablement à jour et qu'une telle exigence devrait uniformément valoir pour tous les lobbyistes.

Nous avons tendance à convenir avec les lobbyistes de deuxième catégorie qui ont témoigné que les enquêtes de la population au sujet de l'influence des lobbyistes ne visent pas les associations sans but lucratif et qu'il est peu probable que la population ou ses représentants au Parlement doivent activement contrebalancer les efforts de lobbying de ces associations. Ajoutons que les appréhensions au sujet de la crédibilité de représentation ou des sources de finances certaines organisations sont traitées ailleurs dans le présent rapport. Nous avons donc de bonnes raisons d'envisager une période de mise à jour plus longue.

Par ailleurs, la taille et les appuis financiers de certaines associations, ainsi que le besoin général de disposer de données d'enregistrement qui soient raisonnablement à jour, nous incitent à la modération dans l'allongement des délais de mise à jour. À notre avis, une réponse équilibrée, conforme aux objectifs globaux de la Loi, consisterait à exiger des lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation qu'ils produisent des mises à jour semestrielles. Par conséquent nous amendons le projet de loi C-43 de manière :

Qu'il ne prévienne qu'une mise à jour semestrielle des renseignements communiqués par les lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation [paragraphe 7(4)];

Nous approuvons aussi :

La disposition du projet de loi C-43 qui permettrait à ces mêmes lobbyistes de produire une déclaration par organisation plutôt que par employé.

Cette proposition a été bien accueillie par un certain nombre de témoins; il s'agit, à notre avis, d'une simplification administrative utile qui va tout à fait dans le sens des objectifs de la Loi.

Honoraires et dépenses

a. Honoraires

Plusieurs témoins ont soutenu qu'il faudrait obliger les lobbyistes à déclarer les honoraires qu'ils demandent. On prétend que ces chiffres donneraient une indication des avantages financiers dont pourrait bénéficier un camp ou l'autre dans un débat de politique publique et que les citoyens

Les témoins n'ont pas vraiment débattu de la durée de la période de mise à jour. Règle générale, les lobbyistes de première catégorie qui ont témoigné et leur principale association, l'Institut canadien de relations gouvernementales, ne s'opposaient pas à la proposition. Toutefois, un certain nombre de lobbyistes salariés et pour le compte d'une organisation jugeaient excessive une période de 30 jours. M. George Fleischmann, des Fabricants canadiens de produits alimentaires, a fortement prôné la plus grande simplification possible des exigences administratives et le respect du cycle annuel de compte rendu des associations, dans l'imposition des règles de déclaration. M. Richard Godding, de l'Association canadienne des automobilistes, a appuyé cet argument en faisant valoir que des mises à jour mensuelles surchargeraient le service d'enregistrement de données répétitives. D'autres, comme les représentants de la Chambre de commerce canadiennes et de la Société canadienne des directeurs d'association ont spécifiquement demandé des mises à jour

Le projet de loi C-43 clarifierait les exigences de mise à jour de l'information en imposant un délai de 30 jours à tous les lobbyistes. Les lobbyistes de première catégorie seraient toujours tenus de déclarer chaque engagement tandis que les lobbyistes de deuxième catégorie s'enregistreraient tous les ans et signaleraient ensuite de nouvelles interventions de lobbying dans leurs mises à jour. Le projet de loi simplifierait en outre les exigences de déclaration à l'égard des lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation en substituant à l'exigence d'enregistrement de chaque lobbyiste une règle de déclaration d'ensemble des lobbyistes d'un tel organisme.

La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes oblige actuellement les individus qui font du lobbying pour des clients à enregistrer dans les dix jours suivant l'engagement. Les lobbyistes de deuxième catégorie sont uniquement tenus de s'enregistrer tous les ans. Les membres des deux catégories ont le devoir d'informer le directeur de tout changement «le plus tôt possible compte tenu des circonstances».

Fréquence de déclaration et rôle des individus

communications.

Aux dispositions du projet de loi C-43 exigeant la divulgation des techniques de

Cela mis à part, nous soustrions :

Le directeur de l'enregistrement modifie le formulaire présenté afin d'exiger que les lobbyistes fassent mention des campagnes populaires de lobbying.

Nous recommandons que :

Fassent mention du moyen de communication que constitue la campagne populaire de lobbying;

yeux, l'exigence de déclaration prévue dans le projet de loi C-43 ne serait qu'un modeste pas dans cette direction et reste tout à fait compatible avec la volonté de maintenir au minimum le fardeau administratif imposé aux lobbyistes. En fait, comme nous l'avons maintenu en ce qui concerne le lobbying populaire, nous croyons nécessaire de modifier les formules d'obtention de renseignements pour pouvoir recueillir systématiquement des données sur une autre technique : les campagnes populaires de lobbying pour influencer sur le processus politique. Par conséquent, nous amendons les alinéas 5(2)i), 6(2)k) et 7(2)k) du projet de loi C-43 pour qu'ils :

d'un projet de liste de contrôle établi par le directeur les lobbyistes seraient tenus de préciser les moyens qu'ils ont pu employer, comme l'organisation d'une rencontre, le recours à des lettres ou à d'autres communications écrites ou électroniques et les conversations téléphoniques.

Cette proposition a été vivement critiquée, surtout par les représentants de sociétés et d'associations qui ont soutenu que cela imposerait une charge administrative excessive aux intéressés et déclencherait une avalanche de renseignements d'une valeur douteuse. Une réponse caractéristique a été celle des représentants de la Fédération maritime du Canada :

Nous estimons que les contacts déclarables tous les ans en vertu du projet de loi C-43 seraient d'environ 3 000. Si l'on calcule cinq minutes par déclaration, cela pourrait représenter environ sept semaines-personnes par an de plus pour nous, soit environ 7 000 \$ par année en salaires, prestations de toute sorte, temps d'utilisation de l'ordinateur, etc.

La question est donc très sérieuse pour nous. Nous sommes un petit organisme (11:9).

Aspect intéressant, l'Institut canadien des relations gouvernementales, organisme récemment fondé qui défend les vues des lobbyistes de première et de deuxième catégories, a dit que «ses membres ne s'opposaient pas vraiment aux modifications proposées» (mémoire, p. 11). La *Public Affairs Association of Canada*, qui représente une clientèle plus grande et notamment des professionnels de la recherche sur l'opinion publique et des relations médiatiques, a également jugé acceptables les exigences de déclaration telles qu'elles sont formulées, mais a soulevé des questions au sujet de la nécessité des nouveaux renseignements relatifs aux moyens de communication : «On Elle a plus particulièrement critiqué les dispositions relatives aux moyens de communication : «On ne sera sûrement pas plus éclairé, puisque la plupart des lobbyistes énuméreront sans doute toutes les techniques courantes de communication pour être sûrs de ne pas en oublier» (mémoire, p. 3).

Par contre, plusieurs de nos témoins ont loué tout spécialement l'exigence d'une déclaration des moyens de communication. Aussi, le professeur Stanbury, de l'Université de la Colombie-Britannique, a présenté un mémoire où il vantait les possibilités créées par le projet de loi C-43 d'accroître la divulgation de renseignements utiles, mentionnant en particulier la déclaration des moyens de communication.

Durant les audiences, nous avons constaté que les témoins avaient très souvent tendance à surestimer ce que leur demanderaient les dispositions du projet de loi C-43 et, par conséquent, son incidence probable sur les activités administratives. D'abord, comme nous l'avons signalé à d'autres égards, le projet de loi, tout comme la LEBL actuelle, limiterait toute exigence de déclaration aux démarches visant à influencer le gouvernement. Il ne s'agirait pas de déclarer les contacts téléphoniques ayant pour objet un échange d'information, des questions administratives ou des catégories d'activité (comme les comparutions devant les comités parlementaires) non assujetties aux règles de déclaration. Ensuite, à en juger par le projet de formulaire présenté par le directeur, il n'y aurait pas lieu d'identifier individuellement ni les appels téléphoniques, ni les lettres, mais uniquement de mentionner les moyens de communication utilisés dans le cadre d'une activité de lobbying déclarable.

Avons-nous besoin de renseignements sur les moyens de communication? À notre avis, les Canadiens qui s'inquiètent du rôle du lobbying sur la scène politique ont besoin de connaître précisément les moyens par lesquels les lobbyistes cherchent à influencer le gouvernement. À nos

Le projet de loi C-43 exigerait de tout lobbyiste qu'il fasse connaître « les moyens de communication qu'il a utilisés ou qu'il compte utiliser pour tenter d'influencer... ». Aux termes

Moyens de communication utilisés

Selon d'autres témoins, ces informations risqueraient toutfois d'alourdir le fardeau administratif et de charger le registre d'éléments inutiles. Le Comité est d'accord et croit que d'autres arguments solides peuvent être invoqués pour justifier le report de cette mesure. Pour pouvoir exercer leurs fonctions de manière à répondre aux besoins des Canadiens, les titulaires de charge publique doivent pouvoir entretenir un dialogue ouvert avec les représentants de points de vue différents. Comme cette relation est vitale, il faut éviter toute mesure susceptible de la mettre en péril. En outre, les fonctionnaires sont appelés à fournir aux Canadiens des services meilleurs avec moins de ressources. La tenue d'un registre supplémentaire leur prendrait du temps et de l'énergie qu'ils feraient mieux de consacrer aux besoins plus pressants des Canadiens. Enfin, l'adoption de cette mesure pourrait donner l'impression qu'on ne peut pas leur faire confiance lorsqu'ils traitent avec les lobbyistes. Nous n'avons rien entendu au cours de nos audiences qui puisse justifier l'envoi d'un tel message. Dans l'ensemble, le Comité croit que l'avantage qu'il y aurait à ce que les titulaires de charge publique tiennent un registre de leurs interactions avec les lobbyistes serait largement neutralisé par le tort que risque de causer cette mesure. Ceux qui s'intéressent au rôle du gouvernement dans les interactions avec les lobbyistes devraient pouvoir obtenir toutes les informations nécessaires grâce à l'amendement au projet de loi C-43 qui demande la divulgation des ministères faisant l'objet d'activités de lobbying. Nous croyons également que les éléments du nouveau Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat cités par M. Sharp constituent une garantie suffisante contre les abus. Nous avons donc décidé de ne pas recommander que cette mesure soit adoptée pour le moment. Des doutes subsistent cependant dans l'esprit de certains membres du Comité. Ils ne sont pas absolument certains qu'on puisse obtenir suffisamment de transparence sur les interactions entre les lobbyistes et les titulaires de charge si le nom de ces derniers n'est pas révélé. Bien que le Comité dans son ensemble ne partage pas pleinement ces doutes, on a pensé qu'il serait bon d'examiner plus à fond cette question. L'examen parlementaire dont la loi modifiée doit faire l'objet quatre ans après son entrée en vigueur en fournira l'occasion. Nous proposons donc que, lors de l'examen de la Loi, on se penche sur la question de savoir si l'obligation de préciser le nom des ministères permet d'obtenir suffisamment de transparence.

Comme l'a indiqué le professeur Lee, la tenue de dossiers à cet effet permettrait de disposer d'une documentation « très précise, concrète, repérable et observable sur les liens entre lobbyistes et fonctionnaires » (13:21). La tenue d'un registre par les titulaires de charge public pourrait procurer aussi d'autres avantages. Ces dossiers pourraient être utilisés afin de mieux vérifier l'exactitude des renseignements communiqués par les lobbyistes sur leurs démarches. L'obligation de tenir un registre rappellerait en outre aux titulaires de charge publique leurs responsabilités quand ils entrent en contact avec des lobbyistes.

Certains témoins ont soutenu que le nom des titulaires de charge publique et le poste qu'ils occupent devraient être divulgués. Cela empêcherait les abus de l'intérieur et assurerait une plus grande transparence. On a suggéré deux moyens d'obtenir ces renseignements : leur divulgation par les lobbyistes ou la tenue d'un registre par les titulaires de charge publique. Aucun de ces moyens n'a été retenu par le Comité Holtmann.

Le Comité est tout à fait d'accord. Faire connaître l'identité des intervenants d'une démarche de lobbying est une étape essentielle de la responsabilité face à la démarche et à ses résultats. Toutefois, la LBL n'est que partiellement efficace sur ce plan. Elle révèle aux Canadiens qui fait du lobbying et pour qui, mais non pas auprès de qui se fait ce lobbying. On ignore à peu près tout du troisième intervenant, le gouvernement.

Comme nous l'avons dit au départ, le Comité voit dans le rétablissement de la confiance de la population envers le gouvernement le but ultime des modifications que propose le projet de loi C-43. Rien ne nous rapproche plus de ce but qu'une meilleure déclaration de la place qu'occupe le gouvernement dans une démarche de lobbying. C'est pourquoi le Comité se réjouit de la modification envisagée par le projet de loi, selon laquelle tous les lobbyistes seraient tenus de faire connaître le nom de chaque ministère ou autre institution gouvernementale ayant fait l'objet d'un lobbying. Nous sommes heureux de noter que cet amendement correspond à l'une des principales recommandations du Comité Holmann.

En connaissant les parties de l'appareil gouvernemental visées par le lobbying, on pourrait évaluer d'une manière plus éclairée l'incidence du lobbying sur la politique officielle. Les Canadiens sauraient quand le lobbying a joué dans les décisions qui ont été prises en leur nom. Ils seraient également plus en mesure de juger si les décideurs ont tenu compte de beaucoup de points de vue ou de quelques-uns seulement. Enfin, ils pourraient voir par eux-mêmes si le gouvernement a réagi d'une façon appropriée au lobbying. En résumé, on responsabiliserait beaucoup plus les intéressés en apportant les modifications proposées à la Loi. Par conséquent, nous sommes d'accord pour le fait que :

Le projet de loi C-43 oblige les lobbyistes à divulguer le nom des ministères ou des organismes gouvernementaux avec lesquels ils ont communiqué ou ont l'intention de le faire, dans le but d'influer sur la politique.

Divuligation du nom des titulaires de charge publique

Plusieurs témoins, dont l'honorable Mitchell Sharp et le professeur Ian Lee, ont fait valoir que la meilleure prévention consistait à agir au sein même de la fonction publique. Mitchell Sharp s'est ainsi exprimé :

la seule façon véritablement efficace de réprimer le trafic d'influence est de veiller à ce que les ministres et les dirigeants ne soient influencés par rien d'autre que le bien-fondé des représentations qu'on leur fait. En d'autres termes, la seule façon efficace de s'occuper des lobbyistes est d'agir de l'intérieur (3:8).

Le Comité croit que cette affirmation est tout à fait fondée. Il croit aussi comme M. Sharp que le paragraphe 23.(2) du *Code régissant la conduite en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat des titulaires de charge publique* est un important moyen de protection de la probité dans les rapports des titulaires de charge publique avec des lobbyistes. Le texte du paragraphe se lit comme suit :

23.(2) Lors de la formulation de politiques gouvernementales ou de la prise de décisions, le titulaire d'une charge publique devra s'assurer qu'aucun individu ou groupe ne soit accordé un traitement de faveur en fonction des personnes retenues pour les représenter.

La question clé est de savoir si l'information que ces dispositions permettraient d'obtenir est vraiment nécessaire pour que la Loi atteigne ses objectifs fondamentaux. À notre avis, un aspect essentiel de tout régime de déclaration des activités de lobbying est qu'il indique nettement ce sur quoi les lobbyistes cherchent à exercer une influence. La loi actuelle exige seulement que les lobbyistes de première catégorie communiquent « l'objet de l'intervention — entrevue ou communication — envisagée » et n'exige rien en la matière des lobbyistes de deuxième catégorie. À notre avis, ces dispositions (surtout celles qui intéressent les lobbyistes de deuxième catégorie) laissent dans l'ombre des aspects primordiaux du lobbying. Par conséquent, nous appuyons :

Les dispositions du projet de loi C-43 qui obligent les lobbyistes à divulguer les éléments qu'ils cherchent à influencer : propositions législatives, projets de loi et autres.

Notre attention s'est particulièrement portée sur le fait que les lobbyistes-conseils seraient tenus de révéler quels marchés leurs activités visent, contrairement aux lobbyistes d'autres catégories.

Nous avons maintenu cette disparité parce que nous nous préoccupons des conséquences qu'aurait la divulgation des marchés par les lobbyistes salariés. Cette mesure alourdirait le registre d'environ 90 000 noms de personnes qui vendent directement des produits et services au gouvernement et dont les activités sont déjà transparentes grâce aux règlements qui régissent le processus d'appel d'offres par lequel les marchés publics sont attribués. On pourrait se limiter aux contrats très importants, mais une élimination de 90 p. 100 des enregistrements éventuels correspondrait quand même à un apport de 9 000 noms. De toutes façons, les marchés très importants sont déjà assujettis au processus de vérification du Conseil du Trésor. En fait, une telle mesure réduirait l'utilité du registre, car il serait plus difficile de l'utiliser pour trouver des renseignements non disponibles ailleurs.

Nom de chaque ministère ou organisme abordé

Aux termes de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, les lobbyistes ne sont pas tenus de communiquer le nom des ministères ou des organismes de l'État qu'ils ont abordés. De l'avis du Comité, une des principales faiblesses de cette loi est qu'elle demeure muette sur la question.

Comme un témoin l'a rappelé au Comité, le lobbying met en cause au moins deux — et parfois trois — intervenants. Il y a d'abord la personne ou le groupe ayant un intérêt à faire valoir auprès du gouvernement et qui défend cet intérêt directement ou engagé à cet effet un lobbyiste-conseil (un deuxième intervenant). Le troisième intervenant — l'intervenant permanent — est le gouvernement.

Tous ces intervenants portent à des degrés divers la responsabilité de la façon dont se déroule la démarche et des résultats qu'elle produit. Comme l'a dit un témoin au Comité :

Tous trois . . . ont la responsabilité du processus et de son intégrité. Toute politique publique ou loi destinée à garantir la transparence et la légitimité du processus doit tenir compte de ce fait essentiel (10:37).

Le Congrès du travail du Canada a signalé dans son mémoire que le comportement de la personne en poste au gouvernement était aussi important que celui du lobbyiste, surtout en raison des mouvements de plus en plus fréquents de personnel entre le gouvernement et les firmes de lobbying.

CHAPITRE IV – RENFORCEMENT DE LA DÉCLARATION

Les dispositions de renforcement de la déclaration du projet de loi C-43 s'appliqueraient d'une manière plus ou moins identique à tous les lobbyistes. Dans le présent chapitre, nous allons examiner ces dispositions, puis passer aux questions traitant séparément des lobbyistes-conseils, des lobbyistes salariés et des lobbyistes d'organisations.

Propositions, projets de loi et autres initiatives

Une des façons dont le projet de loi C-43 élèverait le degré de déclaration actuel serait d'exiger que les lobbyistes communiquent les «renseignements utiles à la détermination de la mesure — proposition législative, projet de loi, résolution, règlement, politique, programme, subvention, contribution, avantage financier — en cause» (et, dans le cas des lobbyistes-conseils, «contrat»). Il s'agirait en somme des éléments à l'égard desquels on cherche à exercer une influence.

Cette proposition tient compte aussi bien des recommandations du Comité Holmann que des vues que nous ont exposées un certain nombre de témoins. Comme l'a dit Mme Susan Murray, de SAMCI :

Nous pensons que l'information susceptible d'être la plus utile à un non-participant intéressé est un complètement d'information sur la question sur laquelle porte les efforts des lobbyistes. SAMCI avait déjà recommandé que les dispositions d'enregistrement soient modifiées afin d'inclure la description de la question en jeu, qu'il s'agisse d'une politique, d'une subvention ou d'un contrat, et nous sommes heureux de constater que ce projet de loi contient une telle clause (10:60).

Ceux qui s'opposent à la proposition ont soulevé des questions relativement aux dispositions du projet de loi destinées à élargir l'information que les lobbyistes seraient tenus de communiquer. Ils craignaient surtout que l'on alourdisse le fardeau administratif, avec les coûts qui s'y rattachent, en voulant obtenir des renseignements d'une utilité douteuse. Comme l'a dit M. Graham Murray, de la *Public Affairs Association* :

Il faut peut-être s'interroger sur l'utilité de recueillir des données qui ne servent pas... À notre avis, il est clair que, en accentuant des mesures de déclaration comme on veut le faire, on augmente largement la paperasse pour les lobbyistes et pour le gouvernement lui-même (10:25).

Conformément à la façon dont nous abordons les questions de déclaration, nous pensons que l'important est de mesurer les inconvénients du fardeau administratif que créerait une telle proposition par rapport à l'utilité de l'information obtenue. Nous rejetons l'hypothèse avancée par un certain nombre de témoins selon laquelle le fait que la population réclame rarement l'information versée au registre montre bien l'absence d'intérêt pour tout renseignement supplémentaire. L'information actuellement disponible est peut-être trop générale pour éveiller véritablement l'intérêt ou encore le public ignore ce qui est disponible et comment se le procurer.

En dehors de la question de principe, ce qui est en cause, c'est que chaque catégorie comprend des entreprises de lobbying bien nantes et de petites entreprises plus modestes. Ainsi, les maisons de lobbyistes-conseils peuvent être petites ou représenter de petites entreprises incapables de se payer des services internes de relations gouvernementales, alors que les lobbyistes d'associations se retrouvent dans de minuscules entreprises d'une personne ou dans des organismes bien financés et hautement professionnels comme la Chambre de commerce. L'allègement des exigences de déclaration à l'égard d'une catégorie contèrerait inévitablement un avantage supplémentaire à certaines organisations qui ont déjà beaucoup de poids grâce à leurs ressources, et il restreindrait l'information du public précisément là où elle devrait être la plus grande.

Des universitaires et autres spécialistes ont élaboré un large éventail de classifications des lobbyistes à des fins de recherche. Notre façon de voir les catégories, ainsi que les autres questions étudiées dans ce rapport, consiste à nous demander si elles permettent d'obtenir les renseignements véritablement nécessaires. Si elles y réussissent, elles ont leur place dans le projet de loi. Si elles ont l'effet contraire, elles ne devraient pas être retenues, quelles que soient nos convictions au sujet des différences entre organismes s'occupant de lobbying.

À notre avis, l'une des modifications les plus importantes proposées par le projet de loi C-43 est que les exigences de déclaration deviendraient largement uniformes entre catégories de lobbyistes. Le projet de loi tient ainsi compte de l'argument «un lobbyiste est toujours un lobbyiste» là où il le faut, c'est-à-dire dans les exigences effectives de déclaration auxquelles seraient soumis les lobbyistes. Des différences marquées entre les exigences imposées aux diverses catégories de lobbyistes auraient sans doute pour effet, croyons-nous, de diluer l'effet positif de ces exigences sur la confiance de la population, parce qu'on imposerait le critère «des renseignements nécessaires» à un aspect du lobbying mais non à un autre. Ces différences créeraient en outre des inégalités entre les catégories de lobbyistes, sans avantage apparent pour la population.

Par ailleurs, en conservant dans le projet de loi une distinction officielle entre les catégories ainsi qu'entre lobbyistes salariés ou travaillant pour le compte d'une organisation de deuxième catégorie, on peut «moduler» les exigences de déclaration pour en maximiser l'efficacité. Par exemple, cela obligerait les lobbyistes-conseils à divulguer les informations relatives à chacune de leurs activités, ce qui traduirait le fait que leur façon de procéder est différente de celle des lobbyistes salariés.

Nous croyons en outre que la classification proposée donne des indications utiles aux utilisateurs du registre, leur permettant de juger facilement du «statut» des lobbyistes et de limiter leurs recherches d'information à certains types d'entre eux. Cela peut être utile, puisque les inquiétudes de la population qui ont donné naissance à la LBL intéressaient un petit nombre de lobbyistes-conseils et devraient pouvoir s'apaiser surtout par la communication de renseignements sur ce groupe. Par conséquent, nous appuyons :

La structure en trois parties proposée dans le projet de loi C-43, qui met en lumière les distinctions entre les exigences de déclaration des lobbyistes-conseils, des lobbyistes salariés et des lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation.

Que l'on modifie le paragraphe 4(2) de la LBL en y ajoutant un alinéa c) pour exempter de l'enregistrement la participation à une consultation avec un titulaire de charge publique qui a été entreprise par ce titulaire de charge publique ou par un employé travaillant pour ce dernier.

Nous reconnaissons qu'un bulletin d'interprétation du registre sera nécessaire pour définir et limiter clairement l'exemption, afin que seulement les informations n'ayant rien à voir avec l'objet de la LBL n'y soient pas consignées.

Les catégories de lobbyistes

La LBL établit deux catégories de lobbyistes auxquelles s'appliquent des exigences de déclaration différentes. Le Comité Holtmann a recommandé l'élimination de ces catégories afin de soumettre tous les lobbyistes aux mêmes exigences.

Le projet de loi C-43 conserverait la distinction de catégories, mais conformément à la recommandation du Comité Holtmann, rendrait les exigences de déclaration plus uniformes que dans la loi actuelle. Cela répond ainsi aux critiques qui ont surnommé la LBL la «loi de cartes d'affaires» parce qu'elle n'exigeait guère plus des employés de personnes morales et d'associations que les données de leur carte d'affaires.

Un certain nombre de témoins ont reconnu que le projet de loi réduirait ce qui est en jeu dans la distinction entre les catégories de lobbyistes. Ainsi, après avoir mis en doute la nécessité d'une telle distinction, Simon Reisman a déclaré : «Je ne vois rien de bien mauvais dans la distinction que l'on établit, il n'y a pas là de quoi partir en guerre» (15:8).

Des organismes comme l'Institut canadien des relations gouvernementales (ICRG) et la *Public Affairs Association of Canada* (PAAAC), qui représentent des lobbyistes-conseils et des lobbyistes salariés, ont indiqué qu'il n'existait aucun consensus marqué parmi leurs membres sur la question. Lors de nos audiences, les grands défenseurs de cette distinction étaient les lobbyistes oeuvrant pour des associations, qui ont souligné à plusieurs reprises que l'influence exercée sur l'État repose sur la transparence et sur l'appui de la population — et consiste largement à donner des conseils et des renseignements techniques aux représentants du gouvernement par opposition à des pressions plus politiques. Si plusieurs ont affirmé que la convergence des exigences de déclaration imposées aux deux catégories de lobbyistes diminuerait l'importance pratique de la distinction, presque tous ont loué le gouvernement d'avoir reconnu, ne serait-ce que pour la forme, que leur travail diffère de celui des lobbyistes-conseils. Voici ce qu'ont dit les représentants de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques : «L'ACFPC est heureuse que le projet de loi C-43 garde la distinction entre les gens qui font du lobbying pour des clients et les lobbyistes salariés; c'est à notre avis une distinction utile» (lettre, p. 2).

Les témoins qui ont défendu la position contraire ont soutenu essentiellement qu'un lobbyiste demeure toujours un lobbyiste. Après avoir signalé que le Canada constituait la seule compétence qui applique, pour réglementer le lobbying, des exigences de déclaration différentes pour «des gens qui font essentiellement le même boulot», M. John Chenier, le rédacteur en chef et l'éditeur de la publication *The Lobby Monitor*, a déclaré ce qui suit :

... les responsabilités internes des relationnistes de personne morale, des relationnistes d'association et des relationnistes-conseils peuvent varier énormément, mais les responsabilités et objectifs externes de ces personnes varient très peu (19:29).

Je pense que deuxièmement, plutôt que d'entraîner les contacts entre les groupes d'intérêt tels que le nôtre et la fonction publique fédérale en particulier, voire les administrateurs de l'Etat, il vaut mieux au contraire ouvrir le plus grand possible les voies de la communication (11:11).

L'inquiétude qui se dégage de commentaires comme ceux-là est légitime, à notre avis, tant à cause du danger d'entraves à la communication que parce que la déclaration de tous les échanges de conseils ou de données techniques surchargerait le registre de détails peu utiles pour la réalisation des objectifs généraux d'enregistrement des lobbyistes. Par contre, la crainte légitime de nuire aux échanges d'information ne devrait pas, selon nous, faire exempter les consultations qui sont exploitées comme une occasion de lobbying.

Le projet de loi C-43 et la LBL répondent déjà dans une certaine mesure aux inquiétudes que l'on peut avoir au sujet de l'enregistrement de consultations qui se font à l'instigation de l'Etat. En premier lieu, le projet de loi ne modifierait pas les dispositions de la loi actuelle qui lient les exigences d'enregistrement à toute tentative d'influencer le gouvernement. Si, par exemple, un fonctionnaire se mettait en rapport avec une association pour lui demander des renseignements techniques à des fins qui n'ont peut-être même pas été divulguées en détail, l'enregistrement de cette communication ne serait pas obligatoire. En général, si l'on ne tente pas d'influencer l'activité législative ni les autres éléments énoncés dans la Loi, on n'est pas tenu de s'enregistrer. À cet égard, il serait utile que le directeur de l'enregistrement émette un bulletin explicatif donnant des directives particulières. Il appartiendra en définitive aux tribunaux de juger des zones grises, ce qu'ils feront, nous en sommes sûrs, en tenant compte du fait qu'une communication a lieu à l'instigation du titulaire d'une charge publique.

En second lieu, le projet de loi ne modifierait pas le paragraphe 4(2) de la loi actuelle, qui énonce certains types de tentatives d'influence non déclarables : comparutions publiques devant des comités parlementaires, citations devant des tribunaux ou autres instances semblables, dont les compétences sont fixées par une loi et dont les délibérations appartiennent au domaine public, et représentations auprès de titulaires de charge publique au sujet de leur pouvoir d'exécution, d'interprétation et d'application des lois ou des règlements.

Nous croyons cependant que les dispositions actuelles devraient réduire encore plus le fardeau communications d'ordre purement consultatif avec le gouvernement. Des améliorations dans ce domaine tomberaient à point, car le présent gouvernement met l'accent sur la consultation dans l'élaboration des politiques, ce dont témoignent de grandes initiatives ministérielles ou bureaucratiques de consultation entreprises dans un certain nombre de secteurs. Cette consultation est, à notre avis, de plus en plus importante pour améliorer du point de vue technique la prise de décisions, et le renforcement des exigences en matière de déclaration ne devrait pas nous empêcher d'y avoir recours.

En excluant la participation à des consultations entreprises par le gouvernement sur l'application des règles d'enregistrement, on obtiendrait un triple résultat. On aiderait à apaiser les craintes exprimées par des témoins au sujet de la lourdeur des exigences de déclaration; on ferait en sorte que le registre atteigne son objectif fondamental qui est de réduire au minimum l'information superflue; et, ce qui est le plus important, on s'assurerait que le gouvernement et les groupes extérieurs collaboreraient ensemble le plus possible afin de relever les défis des années 90. Nous amendons donc le projet de loi C-43 de manière à prévoir ce qui suit :

Un grand nombre de témoins ont indiqué que la loi actuelle les oblige à déclarer presque tous leurs contacts avec les représentants de l'administration publique, ce qui comprend les contacts amorcés par les titulaires de charge publique qui désirent des renseignements ou des conseils pour s'acquitter plus efficacement de leurs tâches. Beaucoup croyaient que cette exigence était injuste pour les lobbyistes, parce qu'elle leur imposait tout le fardeau administratif d'une déclaration alors même que l'administration publique et la population en général étaient les seuls bénéficiaires d'une consultation. L'opposition a été particulièrement vive chez les lobbyistes salariés, étant donné que le projet de loi C-43 remplacerait les exigences minimales de déclaration de la loi actuelle par des exigences proches de celles qui visent les lobbyistes-conseils. Ils craignaient que le fardeau administratif des nouvelles exigences ne décourage les communications et les échanges d'information entre l'État et les experts des associations, au détriment d'une bonne prise de décision. Comme l'a dit un représentant de la Fédération maritime du Canada :

Consultations à l'instigation du gouvernement

Le projet de loi C-43 ne contient pas d'exigences en matière de divulgation relativement à la fourniture de renseignements ou de conseils à des clients.

À cet égard, nous notons qu'un certain nombre de lobbyistes-conseils et d'autres témoins ont insisté sur l'importance des aspects de leur travail qui ne sont pas du lobbying direct auprès des représentants de l'administration publique et qui visent plutôt à aider des clients à prendre position en matière de politiques et à communiquer efficacement avec le gouvernement. L'importance pour les clients de cet aspect du lobbying n'entraîne pas nécessairement un problème de confiance au sein de la population. À notre avis, l'obtention de conseils spécialisés par les clients des lobbyistes ne met pas obligatoirement en doute l'équité des décisions publiques; une bonne partie de l'information spécialisée est déjà à la disposition de tout citoyen qui prend le temps de se renseigner sur le gouvernement et ses politiques. Quand les clients des lobbyistes se servent de ces connaissances en communiquant avec le gouvernement ou qu'ils embauchent des conseillers pour entreprendre des démarches en leur nom, ils se trouvent assujettis aux exigences actuelles d'enregistrement. On obtient par là ce dont on a réellement besoin. Par conséquent, nous sommes d'accord pour que :

Le projet de loi C-43 ne rend pas déclarables les activités d'obtention de renseignements, de recherche et de consultation stratégique au profit de clients. On peut toutefois prévoir qu'une telle proposition ferait craindre l'imposition de nouvelles exigences de déclaration aux lobbyistes, avec les frais qui s'ensuivent, et qu'elle susciterait des questions sur la nécessité d'une telle information. Conformément à notre approche générale en matière de divulgation, nous pensons que nous devons examiner une proposition très soigneusement si elle impose un surcroît de tâches aux lobbyistes, mais qu'il faut avant tout déterminer si les renseignements sont véritablement nécessaires pour les Canadiens et leurs représentants au Parlement.

Les témoins qui ont fait valoir que les gens rendant de tels services devraient être assimilés à des lobbyistes aux fins de la Loi voyaient dans cette mesure le moyen d'assurer le degré nécessaire de transparence. Un témoin a ainsi décrit la non-déclaration de cette activité : « Autrement dit, certaines personnes peuvent éviter d'être détectées même en disposant d'un accès privilégié » (10:11).

Plusieurs témoins ont dit qu'obtenir des renseignements spécialisés des gouvernements pour des clients et que donner à ces derniers des conseils stratégiques en se fondant sur cette information constituait d'importantes fonctions de lobbying auxquelles devrait s'intéresser la Loi. Or, ni la loi actuelle ni le projet de loi C-43 ne s'en préoccupent, les deux se concentrant sur les tentatives de communication avec les représentants de l'administration publique.

Renseignements et conseils destinés à des clients

Le projet de loi C-43 vise uniquement les personnes qui sont rémunérées pour tenter d'influencer le gouvernement.

En dernière analyse, nous ne croyons pas qu'un enregistrement des bénévoles soit réellement nécessaire à ce moment-ci, compte tenu du but ultime de cette déclaration. Ce n'est pas le rôle des bénévoles qui inquiète la population, et la communication de renseignements sur l'utilisation que les associations veulent en faire ne permettra pas d'obtenir de l'information utile pour régler les problèmes de confiance. En fait, les lobbyistes des associations se servent généralement de bénévoles précisément à cause de l'absence d'avantages pécuniaires ou de contacts personnels susceptibles d'éveiller la suspicion ou parce que les bénévoles peuvent avoir des compétences techniques utiles pour un projet particulier. Par conséquent, nous sommes d'accord pour que :

Un certain nombre d'associations qui ont témoigné ont confirmé que les bénévoles jouent un rôle important dans leurs activités de lobbying. Ainsi, l'Association dentaire canadienne estime à environ 80 p. 100 la proportion de ses activités de lobbying dont se chargent des bénévoles. Si les témoins ne se sont pas opposés à des exigences d'enregistrement dans le cas des bénévoles, c'est probablement parce que le projet de loi C-43 ne formulait pas de telles exigences. On peut penser que les témoins qui ont fièrement parlé de l'importance du bénévolat dans leur organisme se seraient fermement opposés à des dispositions semblables en invoquant l'alourdissement du fardeau administratif.

La LBL exige-t-elle seulement des renseignements sur les gens qui font du lobbying moyennant salaire ou honoraires? La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes n'est-elle pas plutôt censée faire connaître aux Canadiens quels groupes d'influence exercent telle ou telle activité pour agir sur les politiques, les subventions, les contrats, les propositions ou les règlements de l'État? Les vastes efforts d'un bénévole non payé sont-ils bannis en soi et n'exigent-ils aucune déclaration? (Stanbury, mémoire, p. 19).

Un certain nombre de témoins ont soutenu que le lobbying que font des bénévoles peut tenir une grande place dans des activités rémunérées de lobbying et que, comme la loi actuelle n'en tient pas compte, il y a là une lacune qui doit être comblée. Pour reprendre ce qu'a dit un témoin :

Lobbying par des bénévoles

d'autres activités pour transmettre un message aux titulaires de charge publique, nous proposons que ces campagnes soient considérées comme un moyen de communication. Ainsi, la transparence souhaitée pour les campagnes menées par des professionnels serait assurée sans nuire aux activités de la population. La conclusion à laquelle nous sommes parvenus est reprise dans notre recommandation sur les moyens de communication.

manifestations publiques. L'organisation d'une campagne populaire de lobbying exige souvent des compétences, des efforts et des ressources financières considérables.

Dans la plupart des cas, l'expression des préférences populaires en matière de politiques est préoccupante. Contrairement à d'autres types de lobbying, celui-ci se déroule tout à fait publiquement. Comme les autres, il peut toutefois utilement renseigner les titulaires de charge publique pendant qu'ils examinent les diverses possibilités avant de prendre une décision. Bref, le lobbying populaire tient une grande place dans la vie démocratique de notre pays et mérite d'être encouragé. C'est peut-être pour cette raison que la loi actuelle ne s'en occupe pas.

Il y a toutefois de bonnes raisons de penser que, dans une certaine mesure, le lobbying populaire soit assujéti aux exigences de divulgation. Il constitue en effet un des moyens les plus puissants de faire connaître des préférences en matière de politiques aux titulaires de charge publique, non seulement parce qu'il fait voir un appui ou une opposition massive, mais aussi parce qu'il représente une activité exercée légitimement au sein d'une société démocratique. Ainsi, les campagnes populaires de lobbying sont un attrayant instrument à la disposition de ceux qui veulent agir sur les politiques publiques et une façon privilégiée pour une personne ou un groupe de convaincre un gouvernement d'adopter ou de rejeter certaines mesures. Le fait que les campagnes populaires ne sont actuellement assujéties à aucune exigence en matière de divulgation les rendent peut-être plus attrayantes. Un témoin a dit au Comité que les campagnes populaires étaient l'activité de lobbying qui croissait le plus rapidement dans notre pays.

On est très peu renseigné sur le lobbying populaire. Comme l'a signalé le professeur Ian Lee, «ce que le public ne connaît pas, c'est l'orchestration, l'organisation, la planification et le financement des campagnes populaires» (13:19). Le projet de loi C-43 ne fait rien pour modifier la situation. C'est pourquoi le Comité pense que l'objectif premier de la Loi, qui consiste à promouvoir la transparence des activités de lobbying, ne peut être pleinement réalisé. Dans la mesure où des lobbyistes s'aviseraient de faire du lobbying populaire pour ne pas avoir à s'enregistrer, on risque même de passer carrément à côté de l'objectif de transparence.

Certains font valoir que ce lobbying s'adresse à la population en général, et non pas à l'État. À leur avis, il vise la communication entre les gens, et toute tentative d'enregistrer serait contestée en tant qu'atteinte aux dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le Comité le comprend fort bien : le lobbying populaire, au sens strict du terme, est un effort pour mobiliser les gens autour d'une question particulière. Par conséquent, la communication, en pareil cas, a lieu entre les particuliers et non pas entre des particuliers et l'État. Mais le Comité partage aussi le point de vue d'un témoin qui a déclaré «que le seul but d'une campagne populaire est d'influencer le gouvernement» (13:19). Nous soulignons également que les lobbyistes rémunérés mènent souvent des campagnes populaires afin de donner plus d'importance à leurs autres activités de lobbying.

En conséquence, le Comité se devait de proposer un mécanisme qui permettrait d'assurer une plus grande transparence des campagnes populaires organisées par des lobbyistes rémunérés sans toutefois empêcher sur les droits du Canadien moyen. Après mûres réflexions, nous croyons en être arrivés à une solution. Le projet de loi C-43 propose de modifier la LBL pour obliger les lobbyistes rémunérés à préciser les moyens de communication utilisés avec les titulaires de charge publique. Compte tenu du fait que ces lobbyistes organisent des campagnes populaires conjointement avec

CHAPITRE III – QUI DÉVRAIT ÊTRE VISÉ PAR LA LOI?

La LBL exige actuellement l'enregistrement de quiconque tente, moyennant rémunération, d'influencer le gouvernement du Canada au nom d'un éventail d'organisations ou de personnes précises. Le projet de loi C-43 maintient en gros cette exigence, mais en élimine une importante échappatoire. Les témoins nous ont indiqué que d'autres échappatoires devraient également disparaître.

Coalitions

Le projet de loi C-43 comblerait une grande lacune de la loi actuelle en ajoutant les coalitions à la liste des organisations bénéficiant d'un lobbying déclarable. C'est reconnaître, tout comme le comité qui nous a précédé durant la législature précédente, que les coalitions d'entreprises ou de groupes d'influence sont devenues un important mécanisme de coordination des efforts visant à influencer l'État. Nos audiences vont dans le même sens. Aucun de nos témoins ne s'opposait en principe à ce qu'on oblige les coalitions à divulguer leurs activités de lobbying. Plusieurs l'ont même directement demandé, ignorant que le projet de loi C-43 renfermait déjà cette exigence. Par conséquent, nous appuyons :

Les dispositions du projet de loi qui concernent les coalitions.

Ces dispositions prévoient notamment l'ajout des «coalitions» à la liste des groupes énumérés dans la définition «d'organisation» au paragraphe 1(1) de la Loi. Les lobbyistes seront ainsi tenus de déclarer qui les emploie (dans le cas des lobbyistes employés par des coalitions) ou pour qui ils travaillent. Par conséquent, nous appuyons :

L'alinéa 5(2)e) du projet de loi, qui oblige un lobbyiste-conseil à déclarer le nom des membres d'une coalition pour laquelle il travaille.

Campagnes populaires de lobbying

Au sens le plus large, le lobbying est un ensemble de démarches principalement destinées à influencer sur les décisions de l'État. Les interventions peuvent être directes ou indirectes. Dans son libellé actuel, la LBL n'exige aucune déclaration d'activités indirectes de lobbying, se limitant donc à tout ce qui est communications directes avec les titulaires de charge publique. En tant que forme importante de lobbying, le lobbying populaire n'est pas régi par les dispositions d'enregistrement.

Par lobbying populaire, on entend le lobbying qui cherche à donner au gouvernement l'impression que beaucoup de gens acceptent ou refusent une politique précise. Pour communiquer ce message, les lobbyistes se servent habituellement d'envois massifs de lettres ou de messages télécopiés, d'appels téléphoniques à des titulaires de charge publique, de publicité médiatique et de

confiance des Canadiens en leur gouvernement. Les effets peuvent être néfastes sur la santé de notre démocratie, d'où l'intérêt pour la population de voir la situation corrigée.

Ensemble, ces considérations permettent de répondre nettement par l'affirmative à la question sur la nécessité véritable des renseignements exigés concernant le nouveau poste de conseiller en éthique et le code de déontologie proposé. Il importe de disposer de normes claires et de moyens d'application dignes de foi, sinon on peut sérieusement douter de l'incidence qu'une divulgation accrue peut à elle seule avoir sur la confiance que la population porte à son gouvernement.

code de déontologie des lobbyistes et habilité à faire enquête sur les manquements à ce code et à en saisir directement le Parlement.

Cette proposition constitue un volet extrêmement important du projet de loi. En fait, un de nos lobbyistes-conseils (SAMCI, ou *Susan A. Murray Consultants Inc.*) y a vu le nouveau changement le plus important et le plus progressiste proposé à la LEL (mémoire, p. 6).

Nous avons quelques recommandations détaillées sur cette proposition, mais il convient ici d'examiner la question de principe qu'elle soulève : le gouvernement est-il vraiment justifié de surveiller le comportement des lobbyistes? À notre avis, deux arguments militent en faveur de l'octroi d'un tel rôle à l'État.

D'abord, les propositions déontologiques créent le lien entre les exigences de divulgation du projet de loi et l'objectif du renforcement de la confiance de la population. Si nous ne pouvons être sûrs que les lobbyistes adhèrent à des normes acceptables d'éthique, la communication de renseignements sur leurs activités n'accroîtra pas nécessairement la confiance du public dans l'État. Si elle devait révéler des comportements contestables sur le plan déontologique, elle ne susciterait au contraire que suspicion et défiance.

Le code de déontologie clarifiera à l'intention des lobbyistes les normes dont ceux-ci ont besoin pour s'assurer que la divulgation des informations les concernant renforce la confiance du public dans le gouvernement. Ces mêmes normes aideront en outre les Canadiens intéressés à évaluer l'information que produisent les nouvelles exigences en matière de divulgation.

Aucun témoin n'a nié la nécessité d'adopter des normes déontologiques. Après tout, abstraction faite de toute considération sur la confiance dans l'État, cette solution sert les intérêts à long terme du secteur du lobbying. Des témoins ont cependant maintenu que des normes déjà appliquées, comme celles du code de déontologie de la Société canadienne des directeurs d'association (SCDA), suffisent à cet égard, rendant inutile toute intervention du gouvernement.

Cela nous amène à notre deuxième argument. L'industrie dans son ensemble ne s'est pas dotée d'un code de déontologie qui nous semble propre à apaiser les inquiétudes de la population au sujet de l'influence des lobbyistes sur le gouvernement, même si ces inquiétudes existent depuis au moins le milieu des années 80. En fait, la catégorie des lobbyistes-conseils, probablement la plus visée par les préoccupations de la population, n'a pas de code du tout. On nous a dit que l'industrie s'efforçait actuellement d'en établir un par les soins d'une association récemment fondée, l'Institut canadien des relations gouvernementales (ICRG). Certaines entreprises comme SAMCI, dont le siège se trouve à Ottawa, nous ont remis des codes d'entreprise pouvant servir de base à l'application de normes déontologiques élevées. Ajoutons que le code de la SCDA, qui s'applique aux lobbyistes des associations membres, ne crée qu'en partie un instrument normatif en matière déontologique. S'il établit des normes louables dans le cadre d'une culture du lobbying dans les entreprises, il reste un code de réglementation volontaire sans mécanismes ni antécédents d'application bien définis malgré ses 20 ans d'existence.

À notre avis, le gouvernement est justifié de combler les lacunes que les lobbyistes laissent dans les codes d'éthique s'appliquant à tout leur secteur, à cause des liens étroits qui existent entre le lobbying et la politique. Un comportement non conforme aux normes déontologiques du lobbying nuit aux lobbyistes en cause, à l'industrie tout entière et à l'appareil politique, et mine aussi la

La question de la nécessité véritable de renseignements que nous appliquons aux diverses options examinées dans le présent rapport en matière de divulgation nous impose des jugements difficiles. Comme nous avons pu le constater dans nos discussions avec les témoins ou entre nous, il y a vraiment matière à désaccord sur certaines des réponses.

Lorsque nous avons porté nos jugements, nous avons trouvé utile de nous souvenir que le projet de loi C-43 est loin d'être la seule initiative lancée en vue de rétablir la confiance dans l'État. Au moment même de son dépôt à la Chambre, le gouvernement rendait publique une version renforcée du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Entre autres exigences, ce code de demande aux hauts fonctionnaires de juger du bien-fondé d'une intervention dans chaque cas et à la lumière de l'intérêt général, ainsi que de ne pas accorder de traitement de faveur à aucun groupe ou individu à cause de la personne chargée de représenter ses intérêts. On a aussi nommé un conseiller en éthique qui est appelé à administrer ce code, à conseiller les fonctionnaires et à exercer de nouvelles fonctions créées par le projet de loi C-43 (voir plus loin). On y précisait, par ailleurs, que le Parlement serait appelé à élaborer un code officiel de déontologie à l'intention des députés et des sénateurs. Enfin, les politiques régissant les marchés publics ont été modifiées de façon à empêcher les fournisseurs de faire appel à des lobbyistes obtenant des honoraires conditionnels pour décrocher des contrats.

Quand nous avons passé en revue les points du présent rapport, nous avons voulu nous assurer que le projet de loi et les amendements que nous proposons ne feraient pas double emploi avec d'autres initiatives. Le but d'une LBL renforcée est d'ajouter et de compléter, des modifications qui, déjà, amélioreraient la façon dont les Canadiens voient leur gouvernement. Dans notre démarche, nous reconnaissons que le lobbying n'est pas le seul facteur de défiance du public à l'égard de l'État et qu'il est nécessaire de garder la question du lobbying dans une juste perspective.

Nous croyons en outre que notre orientation réduit au minimum un danger reconnu par M. Norm Stewart, de la Société Ford du Canada (12:29) : la crainte que nos travaux ne fassent que susciter de nouvelles attentes et que, dans quatre ans, un autre comité parlementaire s'affaire à ajouter encore plus d'exigences en matière de divulgation à la LBL. Pour nous, ce danger découle d'une tendance qui se dégage dans bien des communications que nous avons reçues et qui tend à faire de la «transparence» du lobbying l'objectif ultime de ce projet de loi. Une fois qu'on se donne un objectif de «transparence», on s'attache tout naturellement aux choses que l'on ignore encore au sujet du lobbying et, par un cheminement entièrement logique, on en vient à exprimer des attentes concernant ce qui devrait être divulgué.

Dans notre démarche, la transparence n'est pas un objectif ultime. Nous y voyons plutôt un moyen de rétablir la confiance de la population dans son gouvernement et nous ne lui attribuons de la valeur que dans cette optique. Nous croyons que les propositions détaillées que nous exposons plus bas obéissent aux exigences de cette démarche. Nous invitons également les Canadiens à adopter cette orientation dans leur appréciation du bien-fondé du projet de loi C-43.

Renforcement de l'éthique

Le projet de loi C-43 va au-delà des recommandations du Comité Holmann et prévoit la nomination d'un conseiller en éthique chargé (outre les tâches mentionnées plus haut) d'élaborer un

du gouvernement fédéral emploie au bas mot des milliers de gens et exerce une influence générale sur les actions du gouvernement. Le Canadien moyen doit connaître cette influence. C'est seulement lorsque la population saura qui influence qui et en quel nom que l'influence de groupes organisés sur l'État pourra être contrebalancée dans l'intérêt de la population non organisée. Une de nos tâches essentielles comme députés est de garantir cet équilibre, sans lequel il ne saurait exister de saine démocratie.

Recherche d'un équilibre

La nécessité de créer un équilibre dans notre régime politique entre l'influence de ceux qui peuvent se payer une aide spécialisée et l'influence des autres Canadiens représente un des grands défis de l'application des principes de la LBL. Comme nous l'a rappelé le professeur Atkinson, de l'Université McMaster, l'égalité d'accès au gouvernement constitue un des éléments de la liberté d'accès. Cet accès étant limité au départ, il ne doit pas être accaparé par des gens qui en ont les moyens financiers et organisationnels, car il ne restera plus rien pour les autres. Un tel monopole ne peut permettre une réelle liberté d'accès à l'État et ne mérite pas la confiance de la population.

Nous rejetons donc l'opinion exprimée par un certain nombre de témoins selon laquelle le besoin de savoir de la population (et donc la nécessité pour les lobbyistes de consacrer temps et argent à la divulgation de renseignements) est nécessairement contraire au principe de la liberté d'accès. À nos yeux, les exigences imposées aux lobbyistes par le projet de loi C-43 permettent plutôt de protéger l'accessibilité du gouvernement à tous les Canadiens. Ici comme ailleurs dans une société démocratique, un équilibre doit exister entre la liberté des groupes d'intérêt et celle des autres citoyens.

Si les lobbyistes doivent divulguer certaines choses pour que cet équilibre se crée, on ne peut utilement avancer l'objection que cette divulgation est un inconvénient pour ces mêmes lobbyistes ou même décourage le lobbying. Pour nous, la seule objection qui tient serait que l'information en question n'est pas véritablement nécessaire.

Dans notre examen des diverses propositions de divulgation que renferme le projet de loi C-43 ou que nous ont faites les témoins, nous nous sommes donc constamment posé la question suivante : les renseignements exigés des lobbyistes sont-ils véritablement nécessaires pour connaître les Canadiens que le lobbying est comparable avec l'intérêt public et pour aider les parlementaires à créer, au profit du Canadien moyen, un contrepois aux efforts des lobbyistes?

Régie générale, cette approche nous fait accepter les nouvelles exigences en matière de divulgation du projet de loi C-43 en y ajoutant des exigences que nous croyons nécessaires à la réalisation du but fondamental de ces mesures législatives. Certains nous ont mis au défi de prouver que la population désirait être mieux renseignée sur le lobbying; nous pouvons seulement leur répondre que la LBL actuelle n'a pas vraiment dissipé les appréhensions des Canadiens au sujet du rôle des lobbyistes dans la vie politique. À l'instar des membres du comité qui nous a précédés durant la dernière législature et dont les recommandations unanimes ont fourni d'importantes bases pour l'élaboration du projet de loi C-43, nous croyons que la communication d'un plus grand nombre de renseignements sur le lobbying fait partie de la solution du problème. Des renseignements supplémentaires s'avèrent nécessaires, surtout dans le cas des lobbyistes de personnes morales et d'associations, à qui la loi actuelle ne demande guère plus que les simples données d'une carte de visite.

La nécessité d'informer la population au sujet du lobbying tient à l'importance de ce dernier. Le secteur de la représentation spécialisée des personnes morales (par des conseillers dont on retient les services ou par des salariés) et de la représentation à plein temps de groupes et d'associations auprès

opposent pas. Lobbying améliorerait cet échange de renseignements et, à notre avis, la majorité des Canadiens ne s'y sentent moins éclairés et l'intérêt public pourrait s'en trouver desservi. La plupart des activités de société, si les informations et les explications ne circulent pas dans les deux sens, les décisions prises. Disons ensuite que l'État moderne travaille en association avec tout l'éventail des organes d'une pour comprendre le gouvernement et communiquer avec lui relève du principe de la liberté d'accès. y songe bien. D'abord, le droit des personnes morales ou des groupes de recourir à des spécialistes d'accès au gouvernement, ne semble peut-être pas aller de soi, mais il est difficile à réfuter quand on Le deuxième principe, la légitimité du lobbying comme élément du mécanisme démocratique

clé sur laquelle nous reviendrons est de savoir ce que ces principes signifient dans la pratique. entrave plus que ne le commandent les autres principes, la chose est tout aussi évidente. La question aussi jouir de cette liberté d'accès. Si l'on entend par là que l'accès des lobbyistes ne devrait pas être démocratique, semble évident. Le quatrième principe indique bien que les lobbyistes doivent eux Le premier principe, l'importance d'un libre accès aux institutions de l'État dans une société rétablissement de la confiance de la population dans son gouvernement.

Le projet de loi C-43 ne modifierait pas ces principes, et il n'y a pas lieu non plus de penser que des modifications s'imposent, si l'on en juge par les témoignages reçus. Bien dosés, ces principes peuvent nous guider dans la réalisation de l'objectif qui se situe au cœur de ce projet de loi, celui du Le projet de loi C-43 ne modifierait pas ces principes, et il n'y a pas lieu non plus de penser que d'exigences d'enregistrement qui feraient obstacle à cette liberté d'accès. accès aux institutions de l'État, (2) la légitimité du lobbying, (3) la nécessité de faire connaître à la Le préambule de la LBL énonce quatre principes fondamentaux : (1) l'importance d'un libre

Principes de déclaration

Dans la présente section, nous exposons notre interprétation des principes qui sous-tendent ce projet de loi. Nous aurons ainsi des bases pour procéder à un examen cohérent de ses dispositions et proposer des changements. Le projet de loi C-43 apporterait à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes deux grandes modifications visant l'une et l'autre à favoriser la réalisation de son but fondamental, le rétablissement de la confiance dans le gouvernement. Il renforcerait substantiellement les exigences de divulgation de la Loi pour que les Canadiens soient mieux renseignés sur les lobbyistes et leurs démarches. Il prévoit en outre la création et l'application d'un code de déontologie des lobbyistes qui imposerait des normes élevées de comportement dans tout le secteur du lobbying.

Le nouveau gouvernement a donné suite à ses engagements en déposant, le 16 juin 1994, le projet de loi C-43, *Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Conformément à un autre engagement électoral, il l'a renvoyé à un comité de la Chambre tout de suite après la première lecture. Ce faisant, le gouvernement reconnaissait l'importance du rôle que les députés ont joué dans la mise en place du système actuel d'enregistrement des lobbyistes.

Dernières observations

En tant que Comité et en tant que députés, nous avons abordé l'examen de ce projet de loi conscients à la fois des objectifs du système d'enregistrement et des principes qu'il a pour mission de respecter. Définis par d'anciens députés, ces objectifs et ces principes n'ont pas changé. Nous avons également comparé les propositions d'amendement du projet de loi C-43 aux recommandations des comités parlementaires antérieurs.

Nous tenons à exprimer notre admiration pour le travail et la détermination indéfectible de nos prédécesseurs. Nous espérons que nos délibérations et les améliorations que nous proposons à cet important projet de loi leur feront honneur et contribueront à atteindre les objectifs que nous avons en commun.

Premier examen parlementaire de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes

concernait que les parties visées. Depuis 1988, les dispositions en matière de divulgation, que beaucoup considéraient pourtant comme très peu efficaces, ont en plus conséquence symbolique de faire intervenir le citoyen dans le processus. Il n'est plus question d'oublier l'intérêt du citoyen même s'il n'est pas présent aux discussions et ne peut pas vraisemblablement y participer (14:8).

La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes prévoit qu'un comité de la Chambre des communes doit l'examiner trois ans après son entrée en vigueur. Elle a donc été soumise à l'examen du Comité permanent des consommateurs et des sociétés et de l'administration gouvernementale (Comité Holmanna) en novembre 1992.

La plupart de ceux qui ont témoigné devant le Comité Holmanna convenaient que la LEL était un pas dans la bonne direction même si bon nombre d'entre eux estimaient que ses dispositions étaient insuffisantes. Ils reprochaient en particulier au double régime d'enregistrement et de divulgation de ne pas assurer le degré de transparence voulu concernant les activités des lobbyistes rémunérés.

Ayant trouvé ces critiques valables dans l'ensemble, le Comité Holmanna a publié en juin 1993 un rapport unanime (*Sur la voie de la transparence*) dans lequel il demandait qu'on resserre les exigences en matière d'enregistrement et de divulgation pour les lobbyistes rémunérés. Il recommandait en particulier que les lobbyistes fournissent plus de détails sur l'objet de leurs activités, y compris les projets de loi, les lois, les modifications législatives, les subventions, les contributions, les règlements, les politiques, les programmes et les contrats sur lesquels ils tentent d'influencer le gouvernement. Il recommandait également que les lobbyistes soient tenus de préciser le ministère, le bureau parlementaire ou l'organisme gouvernemental avec lequel ils ont communiqué et la nature exacte des activités auxquelles ils se livrent lorsqu'ils cherchent à influencer sur la politique gouvernementale. Il recommandait enfin de soumettre à l'enregistrement les efforts de lobbying professionnel axés sur une campagne populaire lorsque les dépenses engagées dépassent un certain seuil et de renforcer les dispositions administratives de la Loi. Étant donné ses préoccupations concernant les normes d'éthique dans l'industrie du lobbying, le Comité presse les lobbyistes d'établir une association professionnelle dotée d'un code de déontologie.

Avant que le gouvernement puisse publier une réponse officielle aux recommandations du Comité Holmanna, le Parlement s'est dissous pour des élections générales. Le rapport est tombé à point nommé, cependant, puisque le public se préoccupait alors vivement des questions d'éthique dans la fonction publique. La plupart des grands partis politiques qui ont participé aux élections générales de 1993 ayant perçu cette préoccupation se sont engagés à mettre en oeuvre des éléments du rapport Holmanna s'ils devaient former le gouvernement.

Avant d'être porté au pouvoir en octobre 1993, le Parti libéral a exposé la façon dont il entendait améliorer le système d'enregistrement des lobbyistes dans le chapitre sur l'intégrité de sa plate-forme électorale, *Pour la création d'emplois. Pour la relance économique. Le plan d'action libéral pour le Canada*. Dans ce document, il propose de mettre en oeuvre le rapport Holmanna et promet de charger un conseiller en éthique d'élaborer un code de déontologie pour les lobbyistes. Ce conseiller aurait la tâche de contrôler la conformité au code et serait «habilité à soumettre les lobbyistes à la publicité sur leurs honoraires pour l'adjudication des marchés publics et sur tout

lobbystes. Consommation et Corporations Canada a par la suite publié un document de discussion qui faisait état des quatre principes directeurs à la base du système d'enregistrement.

Transparence : L'un des critères devrait être que l'enregistrement des lobbyistes payés permette d'éclaircir le mystère qui plane sur le lobbying. Un registre public des lobbyistes payés, de leurs clients et de toute autre information pertinente est un pas en avant visant à respecter l'engagement que le gouvernement a pris à l'égard de la transparence et de l'intégrité de ses relations avec le public.⁵

Clarté : Pour beaucoup des raisons invoquées ci-dessus, les exigences devraient être claires et concises, de sorte que les intéressés n'aient pas à se demander si, oui ou non, ils doivent s'enregistrer.

Accessibilité du gouvernement : Toutes les procédures auxquelles un lobbyiste payé devrait se soumettre pour faire des démarches auprès du gouvernement ne devraient pas empêcher indûment d'entrer en communication avec les titulaires de charges publiques.

Simplicité administrative : Les exigences administratives devraient être maintenues au minimum, par exemple, on ne devrait exiger que l'information essentielle pour rencontrer les buts fondamentaux du programme. Il ne faudrait pas rendre l'enregistrement onéreux au point de décourager ceux qui ont des revenus modestes ou créer une bureaucratie qui exigerait des ressources considérables.

Après avoir été saisi du document de discussion, le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure de la Chambre des communes (Comité Cooper) a donné son approbation à l'enregistrement des lobbyistes rémunérés à la fin de janvier 1987. Plusieurs mois après, le gouvernement a déposé le projet de loi C-82, *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Le projet de loi C-82 range les lobbyistes en deux catégories assorties d'exigences particulières en matière d'enregistrement et de divulgation. La première catégorie, les lobbyistes professionnels, est celle des lobbyistes qui travaillent moyennant rémunération. Ceux-ci sont tenus d'enregistrer chaque engagement consistant à communiquer directement avec le gouvernement ou à mener une entrevue avec un titulaire de charge publique. Il leur faut aussi fournir des renseignements sur la nature de l'engagement (l'objet de l'intervention, par exemple) et sur leur client. La deuxième catégorie comprend les employés que des particuliers ou des organismes chargent de communiquer avec des titulaires de charge publique dans le but d'influencer le gouvernement. Ces lobbyistes n'ont qu'à déclarer leur nom ainsi que les nom et adresse de leur employeur.

Le projet de loi n'a fait l'objet que de changements mineurs en comité au Sénat comme à la Chambre des communes. Il a reçu la sanction royale en septembre 1988 et pris effet le 30 septembre 1989.

En dépit des reproches justifiés qu'on a formulés à l'égard de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, on ne saurait nier son importance comme premier pas dans la bonne direction. Voici ce qu'a déclaré un autre de nos témoins, le professeur Michael Atkinson :

Avant 1988, soit avant l'adoption d'une loi, on aurait pu logiquement soutenir que ce qui se passait derrière des portes closes entre lobbyistes, élus et fonctionnaires ne

Comme nous l'a dit un de nos témoins, M. John Chenier, éditeur du *Lobby Monitor* : « Les relations avec le gouvernement constituent une industrie en pleine croissance. Elle augmente tous les ans, même en période de récession, même quand les temps sont durs » (19:28). Devant cette croissance, on s'est mis à soupçonner que le lobbying avait une incidence disproportionnée sur la politique gouvernementale au point de menacer les formes plus traditionnelles de représentation démocratique.

Les députés et l'enregistrement des lobbyistes payés

Les députés ont été parmi les premiers à saisir toutes les conséquences de l'influence croissante du lobbying et à souligner la nécessité de légitimer dans ce domaine. Sans jamais contester la légitimité fondamentale du lobbying, ils s'inquiétaient de son caractère occulte. La politique publique, pensaient-ils, devait s'élaborer en public. Il s'agissait donc pour eux de soumettre le lobbying à un examen public plus poussé sans pour autant faire disparaître cette forme d'expression légitime dans une société démocratique. Les solutions qu'ils ont retenues forment la base du système d'enregistrement des lobbyistes.

À partir de 1969, c'est-à-dire il y a plus de vingt ans, de simples députés se sont mis à déposer des projets de loi d'initiative parlementaire sur le lobbying. Ces projets de loi — il y en a eu 20 — ont deux traits en commun : ils obligent les lobbyistes rémunérés à s'enregistrer puis à fournir des précisions sur leurs activités. Les propos de l'un des principaux partisans de l'enregistrement, l'honorable Walter Baker, soulignent bien l'objectif de ces propositions. S'adressant à ses collègues de la Chambre des communes, il soutenait qu'il s'agissait de faire en sorte que

les interventions se fassent à découvert dans toute la mesure du possible, pour qu'on puisse voir quels sont ceux qui cherchent à influencer sur telle ou telle décision, et qu'on puisse donner la réplique au besoin. Lorsque ces démarches se font au vu et au su de tout le monde, les manœuvres détournées et les procédés irréguliers ont moins de chance d'aboutir et de se perpétuer².

Comme le fait remarquer le professeur Paul Pross, qui a témoigné devant nous, à partir du dépôt du premier projet de loi d'initiative parlementaire jusqu'en 1985, année où le gouvernement a finalement approuvé la notion, « l'enregistrement des lobbyistes était largement un projet de simples députés³. » On ne saurait donc surestimer l'importance de la contribution des députés. Comme le reconnaît le professeur Pross :

Les débats des simples députés ont contribué à définir les grands enjeux du lobbying et à dégager une méthode de réglementation des lobbyistes qui a laissé sa marque sur les mesures subséquentes⁴.

La création d'un système d'enregistrement

En septembre 1985, dans le cadre d'une déclaration sur l'éthique dans le secteur public, le gouvernement a annoncé qu'il avait l'intention d'établir un système d'enregistrement des

2 Chambre des communes, *Débats*, 28 janvier 1977, p. 2516.

3 Pross (1991), p. 79.

4 *Ibid.*, p. 81

CHAPITRE I – LOBBYING ET AVÈNEMENT DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT

L'évolution du lobbying au Canada

Avant de passer à notre étude du projet de loi C-43 et aux amendements que nous y proposons, nous croyons utile de commencer par définir le contexte dans lequel s'est inscrite notre étude. Nous espérons ainsi faire mieux apprécier aux lecteurs la complexité du lobbying contemporain et la valeur du travail que d'autres ont accompli avant nous dans ce domaine.

Le lobbying fait depuis longtemps partie intégrante de la vie démocratique de notre société. En fait, il est depuis si longtemps implanté dans le paysage politique canadien que jusqu'à récemment il passait largement inaperçu. C'était jadis le fait d'un petit nombre de personnes bien placées qui pouvaient discrètement influencer le gouvernement. Comme l'appareil de l'État était relativement petit, les décideurs étaient peu nombreux. Le lobbying se déroulait donc à l'insu du public et rares étaient ceux qui en ressentaient les effets. La plupart des Canadiens voyaient dans le lobbying une activité à laquelle se livraient leurs voisins du sud, et l'idée que cette forme d'activité politique n'existait pas dans notre pays s'est incorporée à notre mythologie politique¹.

Pendant et après la Seconde Guerre mondiale, l'État s'est mis à changer radicalement et le lobbying a changé avec lui. Pour des raisons liées à la guerre et à l'évolution des conditions sociales et économiques, le gouvernement fédéral est intervenu directement dans un nombre croissant d'activités auparavant considérées comme d'intérêt exclusivement privé. À mesure que disparaissaient ou s'estompaient les limites entre le privé et le public, l'appareil gouvernemental a grossi. Les citoyens se sont aperçus que l'État influait sur presque tous les aspects de leur vie quotidienne. Il importait donc plus que jamais de connaître les projets du gouvernement, et d'influer sur ses décisions.

La transformation des rapports entre les citoyens et l'État s'est répercutée sur le lobbying. Une activité jadis réservée à un petit nombre de praticiens s'est mise à attirer beaucoup de monde. Il s'agissait de gens qui avaient des connaissances spécialisées dans des domaines aussi divers que le droit, l'économie et la science politique. Se joignaient souvent à eux d'anciens fonctionnaires qui, s'étant familiarisés avec les rouages de l'appareil gouvernemental, pouvaient guider leurs clients dans le labyrinthe de plus en plus complexe des règlements et des institutions de l'État. De nouvelles méthodes sont venues s'ajouter au contact personnel et au pouvoir de persuasion. Les lobbyistes avaient traditionnellement compté pour influencer le gouvernement. Les lobbyistes contemporains se servent abondamment du sondage, de la publicité, de la recherche et de l'analyse de politique.

Si le lobbying a connu une croissance aussi rapide, c'est que, plus il raffinaît ses méthodes, plus on a eu l'impression qu'il fallait recourir à ses praticiens pour faire affaire avec le gouvernement.

1 A. Paul Pross, "The Rise of the Lobbying Issue in Canada: «The Business Card Bill»", in Grand Jordan, éditeur, *The Commercial Lobbyists: Politics for Profit in Britain*, Aberdeen University Press, 1991, p. 76.

pourrait jouer un rôle utile dans les débats futurs. De plus, là où nous sommes d'accord avec les dispositions du projet de loi qui nous a été soumis, le rapport nous permet d'expliquer pourquoi nous nous sommes abstenus de l'amender malgré les appels lancés en ce sens par certains témoins. Enfin, la portée de l'examen permis par la nouvelle procédure augmente les chances qu'un comité étudiant un projet de loi puisse préciser les changements qu'il serait souhaitable d'apporter aux autres lois ou politiques. Le présent rapport permettra de recommander ce type de changements au gouvernement.

Nous croyons que l'expérience que nous avons vécue lors de l'étude du projet de loi C-43 et de la préparation du présent rapport confirme dans l'ensemble le rôle utile joué par les comités dans l'élaboration des projets de loi. Selon nous, le fait que le ministre-parlaine et ses fonctionnaires acceptent de partager une partie de leurs pouvoirs revêt une importance cruciale pour garantir l'efficacité future de cette procédure. À cet égard, nous souhitions exprimer notre reconnaissance à l'honorable John Manley, ministre de l'Industrie, qui est venu nous entretenir en toute franchise des forces et faiblesses du projet de loi, lors de sa comparution au début des audiences, et qui nous a même proposé un certain nombre de changements. Nous voudrions aussi remercier le conseiller en éthique, M. Howard Wilson, et les fonctionnaires de la Direction de l'enregistrement des lobbyistes dont l'aide nous a été précieuse tout au long du processus.

Nous croyons que le présent rapport peut alimenter les débats futurs sur le projet de loi C-43 et d'autres sujets. Le chapitre I fait un bref historique des initiatives gouvernementales dans le domaine du lobbying, ce qui place le projet de loi C-43 dans son contexte, et explique pourquoi le lobbying joue un rôle plus prépondérant dans le processus politique depuis les dernières années. Le chapitre II donne notre interprétation des principes et objectifs fondamentaux sous-jacents à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (ci-après la LEL), au projet de loi C-43 et à notre étude de ces questions. Dans le chapitre III, on applique ces principes afin de déterminer qui devrait être visé par les dispositions sur le lobbying. Le chapitre IV contient les modifications et les recommandations que nous proposons au sujet des renseignements que les lobbyistes devraient être tenus de divulguer. Le chapitre V porte sur l'administration, l'observation et l'application de la Loi, tandis que le chapitre VI traite de l'élément du projet de loi qui est peut-être le plus innovateur : la désignation d'un conseiller en éthique chargé d'élaborer un code de déontologie pour les lobbyistes. Enfin, les autres chapitres abordent diverses questions et présentent certaines conclusions.

La meilleure preuve de la valeur du mandat qui nous avait été confié est bien sûr le projet de loi que nous renvoyons à la Chambre. Pour les raisons décrites dans le présent rapport, nous croyons que ce projet de loi a été amélioré de façon substantielle. Nous avons axé nos efforts en particulier sur le renforcement et l'uniformisation des exigences en matière de déclaration, sur la clarification des dispositions et sur l'amélioration de l'efficacité du poste proposé de conseiller en éthique. Nos amendements s'inspirent des points forts du projet de loi C-43, notamment du principe selon lequel la législation sur les lobbyistes ne devrait pas chercher à les régir directement, car elle risquerait d'entraver la liberté d'accès aux institutions de l'État. Le projet de loi privilégie la divulgation des renseignements (y compris les conclusions tirées par le conseiller en éthique après enquête), misant donc sur l'incidence positive de la publicité pour rétablir à long terme la confiance de la population dans le processus politique.

Cette approche permet au gouvernement de jouer un rôle réaliste et confirme la véracité d'un sage conseil que l'honorable Mitchell Sharp nous a prodigué au début des audiences : « Il est impossible de réglementer l'honnêteté » (3:8).

INTRODUCTION

Le présent rapport contient les résultats de l'étude du projet de loi C-43, *Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence*. Cette étude a été entreprise par le Sous-comité sur le projet de loi C-43 établi par le Comité permanent de l'industrie, auquel ledit projet de loi avait été renvoyé après sa première lecture, le 17 juin 1994. Le Sous-comité a tenu toute une série d'audiences du 27 septembre au 17 novembre 1994, ce qui lui a permis de recueillir une profusion de renseignements et de conseils auprès de témoins experts, de représentants des milieux du lobbying et d'autres intervenants.

Nous sommes très reconnaissants à tous ceux qui ont témoigné ou présenté des mémoires, et nous espérons que tous sont, comme nous, contents d'avoir travaillé à l'amélioration des dispositions législatives sur le lobbying au Canada et à l'élaboration d'un code de déontologie des lobbyistes. Bon nombre de témoins constateront que leurs recommandations ont été incluses dans le présent rapport, et nous espérons que ce document démontrera que nous avons sérieusement analysé les opinions que nous ne partageons pas.

Nous croyons que notre décision de préparer le présent rapport permettra non seulement de retourner un projet de loi modifié à la Chambre, mais aussi d'établir un précédent utile à titre de réponse au nouveau mandat en vertu duquel le projet de loi C-43 avait été renvoyé au Comité permanent de l'industrie. En effet, grâce à la nouvelle procédure adoptée par la Chambre le 7 février 1994, un projet de loi peut dorénavant être renvoyé à un comité avant de franchir l'étape de la deuxième lecture ou de l'approbation de principe à la Chambre. Ainsi, un comité peut étudier les principes sous-jacents à un projet de loi et y apporter de nombreux changements sans être limité par les contraintes procédurales qui s'appliquent lorsque le projet de loi est étudié après la deuxième lecture.

Lorsqu'il a décrit la nouvelle procédure devant la Chambre au moment de son adoption, l'honorable Herb Gray, leader du gouvernement à la Chambre et solliciteur général du Canada, prévoyait qu'elle allait atténuer le droit de quasi-propriété que les ministres et leurs fonctionnaires exercent sur les projets de loi. Les ministres et les comités seraient dorénavant en mesure de travailler ensemble aux divers projets de loi, augmentant ainsi l'influence de tous les députés, et le caractère transparent des travaux des comités permettrait de tenir compte davantage de l'opinion des citoyens. De plus, M. Gray entrevoyait la possibilité de débats moins limités à l'étape du rapport pour les projets de loi élaborés au moyen de la nouvelle procédure et pensait que ce nouveau type de collaboration donnerait des débats moins partisans et rendrait les députés plus indépendants au moment du vote.

Le présent rapport témoigne de l'élargissement des responsabilités des comités à la suite de l'adoption de la nouvelle procédure. Son objectif premier est de fournir au Parlement et aux Canadiens intéressés une description claire des principes qui ont guidé notre examen du projet de loi C-43 et des arguments qui motivent les amendements proposés. Étant donné que certains des amendements vont au-delà des changements limités qui étaient auparavant permis lors de l'étude des projets de loi en comité, nous croyons qu'un rapport de type explicatif est justifié et que ce dernier

CHAPITRE VII – AUTRES QUESTIONS	59
La déductibilité des dépenses de lobbying	59
Examen de la Loi par le Parlement	60
Évaluation du programme	61
CHAPITRE VIII – CONCLUSION	63
RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	65
CINQUIÈME RAPPORT	69
ANNEXE A – Opinion dissidente du Bloc Québécois	73
ANNEXE B – Opinion dissidente du Parti réformiste	85
ANNEXE C – Liste des témoins	87
PROCS-VERBAUX	93

31	Relations politiques et gouvernementales
32	QUESTIONS CONCERNANT UNIQUEMENT LES LOBBYISTES-CONSEILS
33	Honoraires conditionnels
34	QUESTIONS CONCERNANT UNIQUEMENT LES LOBBYISTES SALARIÉS
34	a. Sociétés mères/filiales qui profitent du lobbying
35	b. Activités commerciales de l'employeur
35	c. Objet proposé
35	QUESTIONS CONCERNANT UNIQUEMENT LES LOBBYISTES
35	TRAVAILLANT POUR LE COMPTE D'UNE ORGANISATION
37	Divuligation des sources de financement

39	CHAPITRE V – ADMINISTRATION, OBSERVATION ET APPLICATION
39	ADMINISTRATION
39	Le registre
40	Transmission électronique
40	Enregistrement par les sociétés
41	Accès
42	Droits d'enregistrement
43	APPLICATION
43	Les pouvoirs du directeur de l'enregistrement
44	Infractions et peines
45	La période de prescription
46	Mesures anti-évasion
46	Autres mécanismes d'application
46	a. Le rôle des citoyens
47	b. Application et rôle de l'autoréglementation
47	c. Préciser le libellé de la Loi
49	CHAPITRE VI – LE CONSEILLER EN ÉTHIQUE ET LE CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES
49	Responsabilités
51	Pouvoirs
54	Mode de nomination et rapports hiérarchiques
55	Le code
55	a. Statut et contenu
57	b. Examen du code par le Parlement

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
--------------	---

CHAPITRE I – LOBBYING ET AVÈNEMENT DU SYSTÈME D'ENREGISTREMENT

L'évolution du lobbying au Canada	3
Les députés et l'enregistrement des lobbyistes payés	4
La création d'un système d'enregistrement	4
Premier examen parlementaire de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes	6
Dernières observations	7

CHAPITRE II – ASPECTS FONDAMENTAUX

Principes de déclaration	9
Recherche d'un équilibre	10
Mise en perspective du projet de loi C-43	11
Renforcement de l'éthique	11

CHAPITRE III – QUI DEVRAIT ÊTRE VISÉ PAR LA LOI?

Coalitions	15
Campagnes populaires de lobbying	15
Lobbying par des bénévoles	17
Renseignements et conseils destinés à des clients	17
Consultations à l'instigation du gouvernement	18
Les catégories de lobbyistes	20

CHAPITRE IV – RENFORCEMENT DE LA DÉCLARATION

Propositions, projets de loi et autres initiatives	23
Nom de chaque ministère ou organisme abordé	24
Divuligation du nom des titulaires de charge publique	25
Moyens de communication utilisés	26
Fréquence de déclaration et rôle des individus	28
Honoraires et dépenses	29
a. Honoraires	29
b. Coût des projets	30

relatives au mode de nomination et aux rapports hiérarchiques du conseiller en éthique.

Qu'il précise que les lobbyistes devront se conformer au code de déontologie lorsqu'il aura été publié dans la *Gazette du Canada*.

Que le conseiller en éthique soumette un projet de code à l'examen et à l'approbation du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes, avant la publication du code dans la *Gazette du Canada*.

RECOMMANDATIONS :

Nous recommandons que le directeur de l'enregistrement modifie le formulaire présenté afin d'exiger que les lobbyistes fassent mention des campagnes populaires de lobbying.

Nous recommandons que le comité parlementaire chargé d'examiner la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* dans quatre ans accorde une attention particulière au délai de prescription de deux ans pour voir s'il est suffisant.

Qu'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'élaborer un code de déontologie pour les députés et sénateurs soit mis sur pied immédiatement.

TABLEAU DES AMENDEMENTS ET DES RECOMMANDATIONS

LE SOUS-COMITÉ MODIFIE LE PROJET DE LOI C-43 POUR :

Que l'on modifie le paragraphe 4(2) de la LEL en y ajoutant un alinéa c) pour exempter de l'enregistrement la participation à une consultation avec un titulaire de charge publique qui a été entreprise par ce titulaire de charge publique ou par un employé travaillant pour ce dernier.

Qu'il fasse mention du moyen de communication que constitue la campagne populaire de lobbying;

Qu'il ne prévoie qu'une mise à jour semestrielle des renseignements communiqués par les lobbyistes travaillant pour le compte d'une organisation [paragraphe 7(4)];

Que les lobbyistes-conseils soient tenus de déclarer les activités de lobbying qu'ils exercent moyennant paiement d'honoraires conditionnels.

Que les premiers dirigeants d'organisations qui font du lobbying auprès du gouvernement fédéral et qui reçoivent des fonds d'un palier gouvernemental quelconque soient tenus de divulguer cette information, de même que les sommes reçues, dans le cadre du processus d'enregistrement.

Donner au directeur de l'enregistrement le pouvoir explicite de publier des bulletins d'interprétation et de fournir des avis sur l'interprétation, l'observation et l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Autoriser le directeur de l'enregistrement à effectuer des vérifications aléatoires des renseignements versés au registre.

Que le conseiller en éthique «doive» faire enquête sur toute infraction éventuelle au Code lorsque les conditions définies à l'article 10.3 sont réunies.

Que l'expression «des conclusions de son enquête» soit remplacée par «de toutes les conclusions de son enquête et des raisons motivant ces dernières».

Que le conseiller en éthique soit habilité à exiger et à publier dans son rapport d'enquête des renseignements sur les honoraires, et les dépenses des lobbyistes, lorsqu'il estime que l'intérêt public le justifie.

Qu'il prévoie le dépôt de rapports annuels distincts par le conseiller en éthique et le directeur de l'enregistrement, tout en souscrivant par ailleurs aux dispositions

LE COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE

a l'honneur de vous présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108 du Règlement, le Comité a procédé à une étude de la question des lobbysistes. Après avoir tenu des audiences, le Comité présente le rapport qui suit à la Chambre des communes :

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'industrie du mercredi 15 juin 1994 :

Sur motion de David Ifitody, il est convenu—Sans préjuger de la décision de la Chambre, si le projet de loi sur l'enregistrement des lobbyistes est renvoyé au Comité, par application du paragraphe 108(1) du Règlement, que soit établi un sous-comité formé de Paul Zed (président) et de cinq autres membres désignés après les consultations habituelles avec les whips et le coordonnateur des différents partis, et le reste des membres, pour étudier la législation sur l'enregistrement des lobbyistes et d'en faire rapport au Comité; que le rapport soit adopté d'office dès qu'il sera remis et que le président du Comité le présente à la Chambre

Sur motion de David Ifitody, il est convenu—Que le Sous-comité soit autorisé, sauf si la Chambre en ordonne autrement, à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et de dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et en période d'ajournement, à faire imprimer au jour le jour des documents et témoignages, et à permettre à son président, en l'absence de quorum, de tenir des réunions, entendre des témoignages et en approuver l'impression.

Sur motion de David Ifitody, il est convenu,—Que la Bibliothèque du Parlement affecte un attaché de recherche au Sous-comité.

Sur motion de David Ifitody, il est convenu,—Que si le président du Sous-comité était incapable de remplir ses fonctions au moment d'une réunion, il pourra désigner un autre membre du Sous-comité pour le remplacer.

Extrait des Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'industrie du mardi 15 novembre 1994 :

Paul Zed propose,—Dans l'exécution du mandat qui lui a été confié le mercredi 15 juin 1994, que le Sous-comité chargé du projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence, soit investi des mêmes pouvoirs que le Comité permanent suivant le paragraphe 108(2) du Règlement, et qu'il soit autorisé à faire rapport de la même manière qu'auparavant.

Après débat, la motion est mise aux voix et adoptée.

ATTESTÉ

J. M. Robert Normand
Le greffier du Sous-comité

MEMBRES DU SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-43 DU COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE



Paul Zed
président
Libéral
Fundy—Royal (Nouveau-Brunswick)



Michel Belhumeur
Bloc Québécois
Berthier—Montcalm (Québec)



Dennis J. Mills*
Libéral
Broadview—Greenwood (Ontario)



Tony Valeri
Libéral
Lincoln (Ontario)



Ken Epp
Réformiste
Elk Island (Alberta)



Alex Shepherd
Libéral
Durham (Ontario)

* M. Dennis Mills est secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie.

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-43 DU COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE

PRÉSIDENT : Paul Zed

MEMBRES

Michel Bellehumeur
Ken Epp
Dennis Mills
Alex Shepherd
Tony Valeri

AUTRES DÉPUTÉS AYANT CONTRIBUÉ AUX TRAVAUX DU COMITÉ

Raymond Bonin	Ovid Jackson
Don Boudria	Ghislain Lebel
John Bryden	Yvan Loubier
Madeleine Dalphond-Guiral	Philip Mayfield
Michel Daviault	Réal Ménard
Nick Discepolo	Andy Mitchell
Ron Fewchuk	Rey Pagtakhan
Bill Gilmour	Julian Reed
Ivan Grose	Georgette Sheridan
Tony Ianno	Bob Wood

LE GREFFIER DU COMITÉ

J. M. Robert Normand

SERVICE DE RECHERCHE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Jack Stilborn, chercheur
Brian O'Neal, chercheur

BUREAU DES CONSEILLERS LÉGISLATIFS

Philippe Ducharme, conseiller législatif
Michael Clegg, conseiller législatif

Le mercredi 23 novembre 1994
Le jeudi 1^{er} décembre 1994
Le mardi 6 décembre 1994
Le mercredi 7 décembre 1994
Le jeudi 8 décembre 1994
Le mardi 13 décembre 1994
Le jeudi 9 février 1995
Le mardi 14 février 1995
Le mercredi 15 février 1995
Le mardi 14 mars 1995

Président: Paul Zed

Wednesday, November 23, 1994
Thursday, December 1, 1994
Tuesday, December 6, 1994
Wednesday, December 7, 1994
Thursday, December 8, 1994
Tuesday, December 13, 1994
Thursday, February 9, 1995
Tuesday, February 14, 1995
Wednesday, February 15, 1995
Tuesday, March 14, 1995

Chairman: Paul Zed

Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le

on

**Bill C-43, An Act to amend
the Lobbyists Registration Act
and to make related
amendments to other Acts**

of the Standing Committee on Industry

**Projet de loi C-43,
l'enregistrement des lobbyistes
et d'autres lois en conséquence**

du Comité permanent de l'industrie

CONCERNANT:

Ordres de renvoi

Y COMPRIS:

Les quatrième et cinquième rapports à la Chambre

RESPECTING:

Orders of Reference

INCLUDING:

The Fourth and Fifth Reports to the House

COMPARAÏT:

Dennis Mills,
secrétaire parlementaire du ministre de l'Industrie

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

APPEARING:

Dennis Mills,
Parliamentary Secretary to the Minister of Industry

(See back cover)

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

REBÂTIR LA CONFIANCE

COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-43,
LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ENREGISTREMENT
DES LOBBYISTES ET D'AUTRES LOIS EN
CONSÉQUENCE

PAUL ZED, député
Président

Mars 1995



REBÂTIR LA CONFIANCE

COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

SOUS-COMITÉ SUR LE PROJET DE LOI C-43,
LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ENREGISTREMENT
DES LOBBYISTES ET D'AUTRES LOIS EN
CONSÉQUENCE

PAUL ZED, député
Président

Mars 1995



